



**VERSO L'ATTUAZIONE
DELLA LEGGE DELEGA N. 33/2023
IN MATERIA DI POLITICHE IN FAVORE DELLE PERSONE ANZIANE**

PRIMO CONTRIBUTO DEL NETWORK ASSOCIATIVO "DITELO SUI TETTI"

PARTE PRIMA: GLI IDEALI E LA SUSSIDIARIETÀ

Un'agenda "antropologica", per servire l'IO nel NOI

*"Ditelo sui tetti" (Mt, 10,27) è un network di circa un centinaio di associazioni, che ha lo scopo di dare voce ad un giudizio comune sulle dinamiche normative e latu sensu "pubbliche" che incidono sulla concezione dell'umano. Nel pieno rispetto della ricchezza associativa e della peculiarità di ciascuna associazione, si propone di operare in un ambito prepolitico, promuovendo **congiuntamente** posizioni pubbliche in un dialogo aperto con player culturali e decisori politici. Il network cura e aggiorna, a tale scopo, un'agenda pubblica (www.suitetti.org) allo stato di 65 obiettivi e 10 priorità, suggeriti da una visione della società **basata sulla centralità della persona**, che, in ogni circostanza, ha valore assoluto, tendendo alla ricerca del proprio significato nell'altro da sé.*

*L'agenda, pertanto, è un tentativo in progress di declinare la **sussidiarietà** in tutti i settori della vita civile (vita, famiglia, scuola, giustizia, sanità, welfare, ambiente, diritti). Tali contenuti sono stati discussi e proposti, dal 2019, in circa **70** incontri pubblici in tutta Italia, attraverso i quali il network ha coinvolto e collaborato con **centinaia** di personalità della cultura, del diritto, della scienza, del no profit, dell'episcopato, che hanno anche favorito la pubblicazione di **5** libri.*

*

Il principio antropologico

L'ordinamento giuridico conosce, specie nell'ultimo decennio, un nuovo fenomeno di iniziative normative, in cui l'assunto assiologico di riferimento è un criterio valoriale imperniato sull'assolutizzazione del principio di autodeterminazione, cosicché scemando o venendo meno detta capacità diminuirebbe anche il valore della persona¹.

Di qui deriva il pericolo, incessantemente paventato dal Pontefice, del crinale della *"cultura dello scarto"*²: se il valore della vita può diminuire in circostanze in cui essa non ha capacità di esprimere autodeterminazione e se solo l' "autodeterminazione" misura il valore della persona, allora la prospettiva della fragilità è il non-essere, fino all'accompagnamento alla morte, allo "scarto", appunto.

¹ Cfr. Domenico Menorello, Per un diritto antropologicamente fondato, di fronte al "cambio d'epoca", in L-Jus, fasc. 2-2021 (<https://l-jus.it/per-un-diritto-antropologicamente-fondato-di-fronte-al-cambio-depoca/>)

² Cfr. da ultimo, Papa Francesco, in Vatican news, 20 febbraio 2023

La legge delega 33/2023 è esplicita nell'assumere, invece, un diverso principio assiologico, quando soprattutto all'art. 2, comma 2, lett. a), si prefigge l'obiettivo della *“promozione del valore umano, psicologico, sociale, culturale ed economico di ogni fase della vita delle persone, indipendentemente dall'età anagrafica e dalla presenza di menomazioni, limitazioni e restrizioni della loro autonomia”*.

In tale prospettiva antropologica, la persona viene considerata un valore assoluto in ogni circostanza dell'esistenza, e, parallelamente, viene considerata la dimensione relazionale quella in cui, come intuisce lo stesso art. 2 della Costituzione, può svilupparsi la potenzialità di ciascun soggetto.

Alla luce, dunque, di tali premesse, secondo cui la vita ha in ogni circostanza un valore perfetto e la stessa incontra il miglior sviluppo nelle relazioni parentali, amicali, comunitarie e sociali, conseguentemente e opportunamente la stessa legge delega n. 33/2023 declina possibili direzioni per riforme e/o interventi attuativi finalizzati al fine di supportare la fase più avanzata della vita affinché possa essere trascorsa con la migliore dignità e la massima valorizzazione sia per la persona stessa, sia per il contesto comunitario e sociale di riferimento, che dalle persone anziane può trarre un inaspettato supporto.

*

Le possibili direzioni suggerite dal principio di sussidiarietà.

Con riferimento alla esplorazione applicativa cui indirizza la legge delega, in questa prima sede, il *network* “Ditelo sui tetti” intende proporre alcuni esempi delle potenzialità offerte dal principio di sussidiarietà orizzontale, peraltro richiamato espressamente dall'art. 4 della legge delega, il quale introduce uno spazio di disciplina e normazione assai innovativo.

In particolare, si deve richiamare l'affermata convinzione, secondo cui a fronte di esigenze di tipo “sociale” il Regolatore potrebbe intervenire solo con interventi comportanti una “spesa” di risorse finanziarie pubbliche, i quali interventi di spesa, a loro volta, impongono dinamiche distributive di impianto centralistico, in cui il potere pubblico assume un ruolo dirimente e sempre esercita una discrezionalità condizionante i soggetti fragili beneficiari.

Il principio di sussidiarietà orizzontale introduce, invece, la possibilità anche di un “governo senza spesa” o non solo condizionato dalle risorse pubbliche disponibili, giacché si propone di “accorgersi” di valori vitali e di risorse già presenti nelle persone e nei corpi sociali, nonché di possibili sinergie relazionali fra diversi ambiti comunitari, in grado di fornire ai bisogni risposte originarie nella creatività umana e nelle potenzialità delle relazioni fra soggetti.

La norma, quindi, può “liberare” tali risorse, sostenendole con leve non solo di spesa, ma anche di facilitazione procedurale o fiscale, secondo una logica, appunto, sussidiaria.

Con tali intendimenti, si proverà, allora, a suggerire possibili interventi (“canoni”) traducibili nei redigenti decreti legislativi attuativi della delega in parola, che, secondo i *canoni* metodologici appena accennati, diano luogo ad azioni che:

- 1) favoriscano l'assistenza e la cura di persone anziane in condizioni di malattia, criticità croniche o fragilità, preferibilmente presso la residenza e il domicilio, in modo, cioè, di mantenere il tessuto relazionale cui la singola persona è legata (canoni primo, secondo e terzo);
- 2) promuovano la valorizzazione degli anziani nelle comunità civiche e sociali in cui operano (canone quarto).

*

PARTE SECONDA: POSSIBILI CANONI OPERATIVI

1) Primo CANONE - Sostegno fiscale all'assistenza h 24 (anche grazie ai *caregiver*) alle persone anziane in situazioni di fragilità

L'art. 2, comma d), della legge 33/2023 prevede il “*riconoscimento del diritto delle persone anziane a determinarsi in maniera indipendente, libera, informata e consapevole con riferimento alle decisioni che riguardano la loro assistenza, nonché alla continuità di vita e di cure presso il proprio domicilio*”, mentre alla lettera i) si auspica la “*promozione del miglioramento delle condizioni materiali e di benessere bio-psico-sociale delle famiglie degli anziani fragili o non autosufficienti e di tutti coloro i quali sono impegnati nella loro cura, mediante un'allocazione più razionale ed efficace delle risorse disponibili a legislazione vigente*”.

Similmente, l'art. 4, n. 5) della legge delega intende “*facilitare le normali relazioni di vita ... e la continuità relazionale delle persone anziani*”

Le proposte normative, che vengono di seguito sinteticamente accennate, intendono sviluppare i citati punti della legge delega, allargando verticalmente e orizzontalmente il sostegno verso gli anziani presso le proprie abitazioni, attraverso l'incremento della deducibilità delle spese e per far accedere ai benefici fiscali non solo i diretti interessati che sostengano gli oneri per la propria assistenza, ma anche soggetti prossimi a chi soffre, riconoscendo con ciò la solidarietà naturale esistente e ponendo al centro della disciplina una relazione di prossimità e non un individuo. Il risultato dovrebbe essere quello di incentivare l'assunzione di oneri soprattutto da parte dei familiari, per assicurare una attenzione adeguata a chi è nella fragilità e nell'invalidità.

Si propone, pertanto, che gli oneri contributivi e retributivi sopportati da obbligati agli alimenti ai sensi dell'art. 433 Codice civile per assunzioni di personale preposto all'assistenza domiciliare di soggetti anziani in situazioni patologiche invalidanti siano resi deducibili dall'imponibile di chiunque fra i familiari ne assuma, totalmente o parzialmente, il relativo costo o, almeno, siano comunque considerati congruamente, consentendone la detrazione.

Pertanto, si propone che:

1. gli oneri per l'assunzione di soggetti addetti all'assistenza personale o familiare, compresi i *caregiver*, debbano essere considerati **totalmente deducibili** anche a favore degli obbligati agli alimenti (art. 433 c.c.) in modo da promuovere una fattiva solidarietà familiare. Quindi, si chiede che **alla lett. b) dell'art. 10 del DPR n. 917/1986** (spese deducibili), dopo le parole “*quelle di assistenza specifica*” siano aggiunte le parole “*nonché quelle inerenti alle retribuzione e contribuzione per gli addetti ai servizi domestici e alla assistenza personale o familiare, ivi compresi i soggetti di cui all'art. 1, comma 255, della legge n. 205/2017*” (*caregiver*);

conseguentemente per effetto del comma 2 del medesimo articolo 10 del TUIR, dette spese divengano deducibili anche a favore di soggetti di cui all'art. 433 cod. civ. (familiari obbligati agli alimenti); e **conseguentemente** siano abrogati l'ultimo periodo dell'art. 10, comma 2, TUIR e la lett. i-septies dell'art. 15 TUIR in quanto diverrebbero ripetizioni di minor favore di fattispecie sovrapponibili.

2. In subordine, gli oneri per l'assunzione di soggetti addetti all'assistenza personale o familiare, compresi i *caregiver*, possono essere considerati **deducibili** per gli obbligati agli alimenti (art. 433 cc) almeno **fino a un limite congruo**, in modo da promuovere una fattiva solidarietà familiare. Quindi, si chiede che **all'art. 10, comma 2, terzo periodo TUIR** (deducibilità a favore degli obbligati agli alimenti per “*addetti ai servizi domestici e all'assistenza personale e familiare*”), siano sostituite le parole “*lire 3.000.000*” con le parole “*Euro 10.000 per ciascun soggetto ex art. 433 c.c.*”

3. In ulteriore subordine, caso di non accoglimento dei nn. 1) e 2), gli oneri per l'assunzione di soggetti addetti all'assistenza personale o familiare, compresi i *caregiver*, possono essere considerati **detraibili** per gli obbligati agli alimenti (art. 433 cc) **fino ad un limite congruo** in

modo da promuovere una fattiva solidarietà familiare. La detrazione dovrebbe competere per l'intero importo previsto e se l'ammontare della stessa è superiore a quello dell'imposta netta il contribuente ha diritto, a sua scelta, di computare l'eccedenza in diminuzione dell'imposta relativa al periodo d'imposta successivo o di chiederne il rimborso in sede di dichiarazione dei redditi. Quindi, esemplificativamente, si chiede che **all'art. 15, comma 1, lett. i-septies TUIR** siano sostituite le parole “2.100” con le parole “8.000” e le parole “, se il reddito complessivo non supera 40.000 euro” siano abrogate, e

conseguentemente, per rendere detraibile l'intera cifra di € 8.000,00, all'art. 15, comma 3 *quater* TUIR, si chiede di sostituire le parole “*lettere a) e b)*” con le parole “*lettere a), b) e i-septies)*”; e **conseguentemente**, allo stesso art. 15, comma 3 *quater* TUIR sia aggiunto il seguente periodo: “*Se l'ammontare della detrazione spettante per le spese sanitarie di cui al comma 1, lett. c) e per gli oneri di cui al comma, lett. i-septies) è superiore a quello dell'imposta netta il contribuente ha diritto, a sua scelta, di computare l'eccedenza in diminuzione dell'imposta relativa al periodo d'imposta successivo o di chiederne il rimborso in sede di dichiarazione dei redditi*”.

4. Si ritiene, poi, che i principi esposti dalla legge delega n. 33/2023 conducano a **un intervento incidente sulla parallela riforma fiscale in corso** (Atto Camera Pdl 75 e DDL 1038 Governo), nel senso di includere nell'ambito familiare fiscalmente considerato anche la presenza di anziani che vivano stabilmente assieme a figli e/o nipoti che, anche solo in parte, si facciano carico delle esigenze degli stessi.

Dunque, e ad esempio, all'art. 5, di tale ddl si potrebbe prevedere che la imposizione IRPEF consideri, ai fini della base imponibile, anche i “*costi per la presenza di necessità di assistenza di persone anziane*”.

*

2) Secondo CANONE - Specialità dei *caregiver* e necessità di intervento sotto il profilo della disciplina lavoristica.

Stabilito, con il primo canone, un percorso di promozione per un sostegno ai più fragili secondo i principi della legge delega ivi richiamati, va riservata una ulteriore particolare attenzione quando detto percorso viene assunto da familiari (*caregiver*).

Di conseguenza, si dovrebbe prevedere che qualora sia il familiare a farsi carico di un soggetto fragile nel nucleo di appartenenza, il primo possa essere assunto a fini assistenziali, senza dover rinunciare ad un suo precedente impiego o alla propria libera professione ovvero modulando l'organizzazione dei due contemporanei impegni, assicurando che il *caregiver* non abbia un nocumento in termini di anzianità contributiva. Alternativamente a una assunzione, il *caregiver* dovrebbe poter beneficiare della disciplina della legge 104.

Pertanto, si suggerisce che **all'art. 1, comma 255, della legge 27 dicembre 2017, n. 205** sia aggiunto il seguente periodo: “*I rapporti di dipendenza con caregiver familiari sono compatibili con l'esercizio di libere professioni e con altri contratti di lavoro dipendente, per i quali è applicata l'aspettativa finché venga prestata assistenza in ragione di un periodo pari o superiore alle 35 ore settimanali ovvero un regime di part time in caso di occupazione finalizzata all'assistenza di durata inferiore a al medesimo montante orario settimanale. L'eventuale differenza di standard contributivi rispetto allo status precedente all'occupazione come caregiver dà luogo a una relativa contribuzione figurativa, che verrà disciplinata con Decreto del Ministro del Lavoro da adottarsi entro 90 giorni dall'approvazione del presente Decreto legislativo attuativo della legge n. 33/2023*”.

Si chiede, poi, che **all'art. 33, comma 7 della legge 5 febbraio 1992, n. 104**, sia aggiunto il seguente periodo: “*e ai caregiver familiari di cui all'art. 1, comma 255, della legge n. 205/2017*”.

*

3) Terzo CANONE – Sulle cure palliative.

In più passaggi, la legge delega insiste sulla necessità di potenziare le cure palliative per la popolazione anziana, come all'art. 2, comma 2, lett. f) o all'art. 4, n. 5).

Le cure palliative sono, in effetti, il segno tangibile di una postura di cura verso la fragilità, che, ove praticata, attesta esiti confortanti e significativi sotto il profilo della qualità della vita, della dignità nel dolore e nei momenti cruciali del termine dell'esistenza.

È noto, tuttavia, che lo stato di attuazione della legge 38/2010 in Italia è troppo esiguo rispetto alle necessità³ della popolazione e in particolare della popolazione anziana.

Serve perciò certamente chiedere maggiori stanziamenti, incrementando il fondo di cui all'art. 12, comma 2, della citata legge 15 marzo 2010, n. 38.

Inoltre, va supportato il processo di potenziamento delle palliative promosso dal recente art. 1, comma 83, della legge di bilancio 2023, n. 197/2022, che impegna le regioni a proporre ogni anno progetti di potenziamento delle cure palliative e AGENAS a un monitoraggio semestrale di questa auspicata progressione.

Dunque, per effetto anche delle previsioni in tema della legge delega n. 33/23, appare opportuno stabilire relazioni strutturali con l'iter avviato dalla Regioni e presso l'AGENAS, anche a mezzo di opportuni strumenti di monitoraggio e controllo tipo **osservatori** dedicati *et similia*.

Si segnala, infine, che il Comitato Nazionale di Bioetica sta elaborando un documento specifico sulla palliazione, che si ritiene utile venga acquisito agli atti del legislatore delegato.

*

4) Quarto CANONE – Sussidiarietà per valorizzare gli anziani.

Vi è un luogo comune secondo cui la “terza età” sarebbe una fase della vita in qualche modo da “sopportare”, perché priva di una percepita utilità anche sociale.

L'esperienza evidenzia, invece, l'opposto.

Chi è nella fase “anziana” offre uno straordinario contributo di relazioni e di formazione alle altre generazioni e spesso diventa un vero e proprio “pilastro” nel supporto alle famiglie più giovani.

Appare di particolare interesse che la legge delega promuova proprio uno “sguardo” in questa nuova direzione, e ciò, fra l'altro, all'art. 2, comma 2, lettere b) e c), come all'art. 3, nn. 4) e 6) lett. b), e all'art. 5) n. 5).

La disciplina delegata potrebbe, dunque, promuovere la valorizzazione degli anziani, favorendo la sinergia fra ambiti sociali e istituzionali diversi.

A mero titolo esemplificativo, si potrebbe:

1) in punto di **edilizia convenzionata**, si potrebbero prevedere procedure amministrative, finanziarie e fiscali facilitate per le regioni e gli enti locali qualora essi prevedano, nella zonizzazione e nella disciplina dei *peep et similia*, strutture abitative per così dire “gemellate”, in cui siano, cioè, progettati unitariamente una unità abitativa per una famiglia con figli e a fianco della stessa una seconda unità abitativa (“duplex”) di dimensioni più ridotte in cui possano abitare i “nonni”. Tale soluzione rispetterebbero la autonomia dei diversi nuclei, ma favorirebbe il sostegno che le persone anziane potrebbero assicurare ai nipoti e alle esigenze della nuova famiglia.

2) Ancora sul piano dell'utilizzo del **patrimonio immobiliare**, si possono prevedere procedure di variante urbanistica accelerate nel caso di riutilizzo di immobili in situazioni di degrado o vetustà, al fine di favorire il permanere degli anziani nei contesti abitativi ad essi più consoni.

3) In punto di supporto alle esigenze di **famiglie senza supporti parentali**, si potrebbe favorire, con procedure accelerate o benefici fiscali, la messa in contatto di pensione anziane disponibili ad accompagnare minori nei percorsi scolastici, sia in senso logistico che come

³ Cfr. *ex multis*, Indagine conoscitiva XIII Commissione Camera deputati 10 aprile 2019

supporto formativo, con le relative famiglie, ipotizzando altresì formule di polizze assicurative collettive per la responsabilità civile degli anziani stessi in modo da azzerare ogni rischio possa derivare da tale attività.

4) La decretazione delegata potrà, poi, prevedere formule procedurali semplificate, anche con eventuali necessità di modifica delle destinazioni d'uso degli immobili, qualora enti del terzo settore **mettano a disposizione propri spazi**, oltre che propri servizi, al fine di consentire a persone anziane di svolgere attività di supporto aventi natura formativa ed educativa ad ampio spettro, a studenti, bambini, giovani o famiglie, quali “doposcuola”, introduzioni alle professioni, rafforzamento linguistico, attività ludiche *et similia*.

*

Il presente documento va inteso come un primo contributo alla fase attuativa della legge 33/2023, rispetto alla quale si conferma ogni ulteriore disponibilità, ringraziando per l'attenzione che il Governo ha voluto riservare al network associativo “Ditelo sui tetti”.

Con l'occasione, si porgono cordiali saluti

Roma, 1 giugno 2023


Domenico Menorello, coordinatore