



Il riconoscimento ufficiale dei familiari assistenti

La sensibilizzazione in merito alla questione dei familiari assistenti è migliorata, soprattutto nella Svizzera latina. Il Programma di promozione «Offerte di sgravio per i familiari assistenti 2017–2020» dell'Ufficio federale della sanità pubblica ha permesso di analizzare la situazione dei familiari assistenti e di creare le basi per sviluppare prestazioni che rispondono ai loro bisogni.

La legge federale concernente il miglioramento della conciliabilità tra attività lucrativa e assistenza ai familiari, entrata in vigore tra il 1° gennaio 2021, risolve le questioni urgenti che si pongono nel mondo del lavoro prevedendo un congedo di assistenza di al massimo dieci giorni. Ciononostante, va rilevato che il riconoscimento dei familiari assistenti ha fatto la sua comparsa in alcune legislazioni cantonali, ma non a livello federale. Un riconoscimento ufficiale uniforme, basato su un'unica definizione, agevolerebbe il compito dei familiari assistenti in numerose situazioni della loro vita quotidiana, spesso sovraccarica.

IN BREVE

- La maggioranza della popolazione residente in Svizzera presta assistenza a un familiare almeno per un determinato periodo della propria vita.
- I familiari assistenti appartengono a tutte le fasce d'età. Oltre un quinto ha meno di 18 anni.
- Tra i familiari assistenti le donne sono più numerose degli uomini.
- Due terzi dei familiari assistenti svolgono un'attività professionale. L'assistenza fornita ha ripercussioni sull'attività professionale e sul livello delle future rendite di queste persone.
- Per quanto concerne la rendita AVS, gli accrediti per compiti assistenziali sono insufficienti e non possono essere cumulati con gli accrediti per compiti educativi.
- Il bisogno di aiuto dei familiari assistenti è noto.
- La figura del familiare assistente comincia a essere riconosciuta nel mondo del lavoro, in alcuni Cantoni e nella società civile, ma in modo lento ed eterogeneo.
- Il riconoscimento ufficiale dei familiari assistenti a livello federale sarebbe positivo sia per i familiari assistenti che per i vari attori coinvolti.

TRE PERSONE SU QUATTRO ASSISTONO UN FAMILIARE NEL CORSO DELLA PROPRIA VITA

Stimare l'entità della realtà è difficile, perché tutto dipende dai criteri di analisi adottati. Diverse fonti attestano l'importanza del fenomeno, da punti di vista e con criteri differenti¹. La constatazione generale è che tre persone su quattro residenti in Svizzera svolgono o svolgeranno molto probabilmente uno o più compiti quali familiari assistenti nel corso della propria vita.

I familiari assistenti costituiscono un gruppo eterogeneo in termini di età e fattori sociodemografici. Secondo l'ultimo rapporto sulle famiglie dell'Ufficio federale di statistica (UST 2021), una persona tra i 25 e gli 80 anni su sei (18 %) assiste almeno una volta alla settimana una persona del suo ambiente circostante che ha limitazioni dovute a motivi di salute. In tutte le fasce d'età le donne sono maggiormente interessate rispetto agli uomini (20 % contro 15 %). Tra le donne, quelle di età compresa tra 45 e 64 anni sono le più impegnate in assoluto (28 %).

I compiti svolti dai familiari assistenti coprono svariati ambiti: coordinamento degli interventi di terzi presso il familiare assistito e organizzazione della vita quotidiana di quest'ultimo per permettergli di rimanere a casa e mantenere i contatti sociali, stato di salute, autonomia, mobilità, cognizione e comunicazione con il resto della famiglia, gestione dell'economia domestica (UFSP 2020).

In cosa consiste il lavoro di «care»?

Il lavoro di «care» comprende tutti i **compiti di assistenza e cura** nei confronti dei figli e dei familiari con problemi di salute (UFU 2012). Le attività domestiche rientrano nel lavoro di «care» soltanto se derivano dall'impegno di una persona presso un familiare con limitazioni dovute a motivi di salute o di età.

Il lavoro di «care» è inoltre caratterizzato dall'**assenza di remunerazione** e da un **legame affettivo** tra il familiare assistito e quello assistente, che non svolge i compiti in questione a titolo professionale.

I **compiti di cura** in senso stretto possono rientrare nel lavoro di «care» fornito dai familiari, ma si tratta esclusivamente delle cure di base ai sensi dell'articolo 7 capoverso 2 lettera c dell'ordinanza sulle prestazioni (OPre):

- cure di base generali per le persone dipendenti (p. es. infilare le calze compressive al familiare assistito, esercizi di mobilizzazione, prevenzione antidecubito), aiuto alle cure d'igiene corporale e della bocca, aiuto nel vestirsi e svestirsi nonché nel nutrirsi;
- provvedimenti volti a sorvegliare e assistere persone malate psichicamente nel quadro delle attività fondamentali quotidiane (p. es. l'elaborazione e l'attuazione di un ritmo di vita strutturato adeguato).

Essere familiari assistenti è difficilmente conciliabile con lo svolgimento di un'attività professionale

L'impegno di assistenza e cura incide sull'attività professionale di oltre un quarto dei familiari assistenti in età lavorativa, che di conseguenza riducono il grado d'occupazione o smettono di lavorare (UFSP 2020). Le donne in questa situazione sono più numerose degli uomini. Nel loro caso vi è una correlazione tra il grado di partecipazione al mercato del lavoro e il grado dell'assistenza e delle cure prestate. La quota delle donne che si dedicano almeno una volta alla settimana ai familiari è superiore tra le donne che lavorano meno del 50 per cento o che non svolgono alcuna attività professionale che tra quelle che lavorano più del 50 per cento. Nel caso degli uomini, invece, il grado d'occupazione non ha alcuna incidenza sull'impegno presso i familiari. Inoltre, la presenza di figli di età inferiore ai 13 anni nell'economia domestica limita il grado d'impegno in qualità di familiari assistenti, sia per gli uomini che per le donne.

I familiari assistenti della «generazione sandwich» sono doppiamente impegnati

Tra i familiari assistenti, una categoria di persone è particolarmente sotto pressione: quella della «generazione sandwich». Si tratta generalmente di donne di età compresa tra 45 e 65 anni che assumono simultaneamente compiti professionali, domestici e familiari nonché l'assistenza informale a uno o più genitori o suoceri resi fragili dall'invecchiamento (Oulevey Bachmann et al. 2013). Parallelamente, la «generazione sandwich» deve occuparsi anche di figli ancora a casa o di nipoti.

Per compensare gli impegni nei confronti di figli o altri familiari che si ripercuotono sul grado d'occupazione, l'AVS prevede due tipi di accrediti, ovvero redditi fittizi che vanno ad aggiungersi al reddito annuo medio determinante per la rendita di vecchiaia. Gli accrediti per compiti educativi sono assegnati ai genitori fino al compimento del 16° anno dei figli. Gli accrediti per compiti assistenziali vanno invece richiesti ogni anno, comprovandone il diritto. Questi due tipi di accrediti non possono essere percepiti simultaneamente. Il sistema degli accrediti non tiene dunque conto della situazione dei familiari assistenti che rientrano nella «generazione sandwich».

¹ V. in particolare T. Fritschi e O. Lehmann 2021 e, per quanto concerne i familiari assistenti minori, A. Leu 2022.

A LIVELLO FEDERALE NON ESISTE UNA NOZIONE UNIVOCA DI «FAMILIARE ASSISTENTE»

La nozione di «familiare assistente» non esiste in quanto tale nel diritto svizzero. Alcune disposizioni isolate menzionano le prestazioni fornite dai familiari assistenti, ma il loro oggetto principale è il sostegno fornito. Non sono previsti per legge doveri a carico dei familiari assistenti, i quali sono soggetti esclusivamente alle norme del Codice penale, come chiunque altro.

Dal punto di vista civile, può sussistere un dovere di assistenza definito dal diritto di famiglia o dal diritto delle persone (dovere di assistenza reciproca tra coniugi, obbligo di mantenimento della famiglia e dei figli, obbligo di mantenimento dei parenti in linea retta).

Il matrimonio vincola all'assistenza gratuita, fino a un certo punto

Se una persona ha bisogno di cure o assistenza, il coniuge o partner ha il dovere legale di fornirgliela (art. 159 del Codice civile; art. 12 della legge sull'unione domestica registrata). Vi rientrano le cure quotidiane, quelle mediche e l'assistenza. In linea di massima le prestazioni del coniuge e del partner sono gratuite. Esistono però dei limiti a questo dovere di assistenza: l'assistenza attesa dipende dalle capacità e dalle possibilità personali ed economiche del familiare assistente, nonché dal rispetto della sua persona e della sua salute. Tuttavia, soltanto in casi eccezionali si supera la soglia di gravità che riduce l'obbligo di assistenza ed è raro che un coniuge possa esserne esonerato.

Nei vari Cantoni, o non esiste la nozione di «familiare assistente» o è stata adottata una designazione propria, facendo riferimento alle persone vicine, all'ambiente circostante, ai membri della famiglia, ai parenti o alle persone che vivono nella stessa economia domestica. Parallelamente, anche la designazione delle prestazioni fornite è eterogenea: aiuto, assistenza, protezione ecc. Inoltre, nei Cantoni che accordano prestazioni particolari ai familiari assistenti, le relative condizioni di diritto non sono uniformi.

Nella letteratura scientifica e nelle rare legislazioni cantonali che prevedono una definizione di «familiare assistente», vi è però un chiaro denominatore comune: la nozione di «familiare assistente» è caratterizzata da un impegno a titolo volontario. La gratuità dell'impegno deriva dal rapporto affettivo, che è il fulcro della relazione di assistenza e sostegno.

I problemi dei familiari assistenti sono noti

Il Programma di promozione «Offerte di sgravio per i familiari assistenti 2017–2020» dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP 2020) ha analizzato le difficoltà concrete cui i familiari assistenti sono spesso confrontati. Le offerte di sgravio sono una delle principali preoccupazioni. I familiari assistenti auspicano in partico-

lare di ricevere un aiuto in situazioni di emergenza, avere colloqui con professionisti, usufruire di servizi di trasporto, di consulenza in materia di assicurazioni sociali e di un aiuto per poter recuperare le proprie forze. Il summenzionato Programma di promozione mette in evidenza la mancanza di disponibilità di offerte di sgravio, soprattutto specializzate.

I familiari assistenti non sono sistematicamente riconosciuti come partner negli ospedali e negli istituti. Per loro è difficile far sentire la propria voce, benché spesso conoscano il familiare assistito meglio di chiunque altro.

Oltre ai problemi quotidiani, i familiari assistenti devono spesso far fronte anche a difficoltà economiche, psicologiche e fisiche. Secondo le stime dell'UFSP, il 44 per cento di queste persone subisce ripercussioni in almeno uno di questi ambiti a causa del proprio impegno. Per ciascuna di queste difficoltà, l'impatto varia notevolmente in funzione di età, grado d'occupazione, livello d'intensità dell'assistenza fornita e tipo di danno alla salute di cui soffre il familiare assistito (fisico, psichico o cognitivo).

In caso di uscita dal mondo del lavoro, la perdita di esperienza del familiare assistente non è compensata dal riconoscimento dell'esperienza acquisita con il suo impegno altruista, cosicché il rientro nel mercato del lavoro risulta difficile, soprattutto con il passare degli anni.

A lungo termine, anche in vista del pensionamento, il rischio di ripercussioni finanziarie è notevole, se il familiare assistente riduce il grado d'occupazione o smette completamente di lavorare.

Infine, un altro problema è costituito dalla congerie di normative cantonali esistenti. I familiari assistenti non abitano necessariamente nello stesso Cantone delle persone che assistono, il che implica che debbano informarsi sul quadro giuridico di uno o più Cantoni diversi da quello in cui sono domiciliati. I familiari assistenti devono comprovare il loro statuto presso ciascun servizio competente. Considerando che molto spesso sono oberati a causa del loro impegno, questa situazione può indurli a rinunciare a richiedere prestazioni cui avrebbero diritto.

Si sta lentamente prendendo coscienza della situazione, seppure con disparità tra le regioni della Svizzera

Nel mondo del lavoro si sta cominciando a riconoscere la figura del familiare assistente. Dal 1° gennaio 2021 i familiari assistenti hanno diritto a tre giorni di congedo pagato in caso di emergenza², per analogia con il diritto accordato ai genitori in caso di malattia dei figli. Questi congedi sono tuttavia limitati a dieci giorni all'anno.

² Questo diritto è accordato in virtù dell'articolo 329h del Codice delle obbligazioni (CO). Le disposizioni federali non riguardano il personale delle amministrazioni pubbliche soggetto alle leggi cantonali.

Anche nella società civile si hanno le prime avvisaglie, seppur frammentarie, di un riconoscimento.

Nei Cantoni romandi vengono organizzate dal 2014 campagne di sensibilizzazione in occasione della Giornata intercantonale dei familiari assistenti del 30 ottobre, cui recentemente hanno iniziato a partecipare anche i Cantoni di Berna e dei Grigioni e il Cantone Ticino.

I Cantoni di Ginevra e Vaud mettono a disposizione dei familiari assistenti una tessera di emergenza ad hoc: in caso di infortunio o temporanea indisponibilità, il fatto di averla con sé permette agli operatori sanitari di cercare molto rapidamente un'altra persona che si occupi del familiare assistito.

La Svizzera deve far fronte ad alcune sfide

La gratuità è insita nell'impegno dei familiari assistenti ed è destinata a rimanerlo. È la mancanza del riconoscimento ufficiale della loro situazione specifica a pesare. Si hanno le prime avvisaglie di un riconoscimento in particolare con la **tessera di emergenza** predisposta da due Cantoni romandi. Soluzioni di questo genere devono essere attuate su più ampia scala. Parallelamente, si auspica che gli specialisti **ascoltino maggiormente** i familiari assistenti.

Per sostenere i familiari assistenti, occorre **individuare i loro bisogni, per poi finanziare e organizzare le offerte di sgravio a livello regionale**. Nel mondo del lavoro, il **riconoscimento dell'esperienza acquisita in qualità di familiare assistente** è ancora molto scarso.

Infine, occorre **esaminare la distinzione tra prestazioni di assistenza e prestazioni di cura**, che nella prassi è ben lungi dall'essere chiara. La maggior parte dei compiti che rientrano nel lavoro di «care» deriva infatti da un legame affettivo tra le persone, cosicché non si distingue più tra assistenza e cura.

UN RICONOSCIMENTO UFFICIALE DEI FAMILIARI ASSISTENTI È UN SOSTEGNO NECESSARIO

L'autrice propone una definizione univoca di «familiare assistente». Tale definizione deve essere utile ai familiari assistenti e ai vari attori coinvolti, siano essi pubblici o privati. Essa deve portare a un riconoscimento ufficiale uniforme dei familiari assistenti da parte delle autorità federali, cantonali e comunali, in modo da permettere a queste persone di accedere alle informazioni e alle prestazioni del caso, senza dover comprovare la propria situazione ogni volta.

La definizione in questione delimita l'impegno del familiare assistente, distinguendolo in particolare dal servizio fornito sporadicamente a una persona del proprio ambiente circostante. Essa comprende gli elementi seguenti:

Familiari assistenti

- persone di qualsiasi età (professionalmente attive o meno, in formazione o in pensione), e
- che prestano assistenza, sostegno e/o cure a familiari.

Familiari assistiti

- persone che dipendono dall'assistenza altrui o che sono limitate nelle loro attività quotidiane o regolari,
- in particolare membri della famiglia, del vicinato o della cerchia di amici, e
- con un legame affettivo nei confronti del familiare assistente.

I compiti svolti

- coprono uno o più ambiti della vita, e
- sono svolti in modo regolare su un certo lasso di tempo, e
- in generale non sono remunerati, ma possono essere oggetto di compensazioni parziali dirette (p. es. tramite le casse malati nel caso dei compiti di cura, o da parte del familiare assistito o del suo ambiente circostante) o indirette (p. es. tramite il sistema di accrediti dell'AVS).

In caso di riconoscimento dei familiari assistenti, alcune situazioni risulterebbero più facili per gli attori coinvolti:

- legislatore federale: definizione chiara nell'ambito dei lavori legislativi;
- legislatore cantonale: definizione chiara per l'elaborazione della propria legislazione nell'ambito delle proprie competenze (salute, affari sociali, scuola);
- casse malati: riduzione del margine d'interpretazione e del conseguente onere di valutazione;
- datori di lavoro: rapida individuazione dei familiari assistenti tra il personale, senza la necessità di un'indagine interna per valutare i bisogni; concessione semplificata dei congedi esistenti, venendo meno la necessità del certificato medico; attuazione più agevole di soluzioni ad hoc (p. es. riorganizzazione del tempo di lavoro, sostegno esterno proposto volontariamente dall'impresa);
- centri di formazione: concessione più facile di dispense per i corsi, pianificazione più facile della formazione tenendo conto della necessità di prevedere un'organizzazione flessibile;
- ospedali, case di cura, alloggi con assistenza, servizi di assistenza e cura a domicilio: individuazione rapida e sicura dei familiari assistenti, ovvero degli interlocutori imprescindibili; organizzazione delle formazioni specifiche destinate ai familiari assistenti; rapida organizzazione di una sostituzione in caso di indisponibilità del familiare assistente.

Con un riconoscimento ufficiale del loro prezioso impegno, i familiari assistenti beneficerebbero in particolare dei vantaggi seguenti:

- accesso rapido e semplificato alle prestazioni sociali comunali, cantonali e federali;
- accesso rapido e semplificato alle offerte cantonali di custodia e di sgravio, per tutte le età (dalla custodia nel settore prescolastico alla custodia temporanea diurna o notturna);
- rimborso più rapido delle spese legate all'assistenza da parte delle casse malati e riduzione delle eventuali disparità di trattamento in materia di rimborso delle spese legate all'assistenza fornita;
- presentazione semplificata delle richieste di congedo al datore di lavoro o al centro di formazione;
- migliore conciliabilità tra l'impegno in qualità di familiari assistenti e il lavoro o la formazione;
- migliore presa in considerazione da parte delle istituzioni sanitarie che si occupano del familiare assistito;
- accesso a una formazione adeguata per familiari assistenti.

Bibliografia

- Cantone di Vaud, Dipartimento della salute e dell'azione sociale (Département de la santé et de l'action sociale DSAS) (2020), Pour une reconnaissance des proches aidant.e.s.
- Fritschi T. e Lehmann O. (2021), Barometer Gute Arbeit. Qualität der Arbeitsbedingungen aus der Sicht der Arbeitnehmenden – Ergebnisse für das Jahr 2021, Berna.
- Girardin M., Ganjour O., Zufferey M.-E. e Widmer E. (2018), «Proches aidants et proches aidés: ressources et contraintes associées aux dynamiques familiales confrontées à la perte d'autonomie du parent âgé», in Sociograph – Sociological Research Studies, n. 40, Ginevra.
- Leu A. (2022), Young Carers. Ratgeber – erkennen und unterstützen.
- Nonnenmacher L., Pelzelmayr K. & Bischofberger I. (2021), Pflegende Angehörige bei der Spitex anstellen. Manual, Zurigo.
- Oulevay Bachmann A., Wild P., Von Rotz U., Danuser B. & Morin D. (2013), «La «Génération Sandwich» en Suisse romande: mieux comprendre les facteurs associés avec la santé perçue afin de mieux agir en promotion de la santé», in Recherche en soins infirmiers, vol. 4, n. 115, pagg. 68–84.
- Tribunale federale, sentenza K 156/04 del 21 giugno 2006 in Sozialversicherungsrecht SVR 2006 KV Nr. 37, pag. 141 e DTF 145 V 161 del 18 aprile 2019.
- Ufficio federale della sanità pubblica UFSP (2017), Programma di promozione «Offerte di sgravio per chi presta aiuto ai propri congiunti 2017–2020» – informazioni di base sul termine «persona che assiste i propri congiunti».
- Ufficio federale della sanità pubblica UFSP (2020), Rapporto di sintesi. Programma di promozione «Offerte di sgravio per i familiari assistenti 2017–2020», Berna.
- Ufficio federale di statistica UST (2022), Comunicato stampa del 5 dicembre 2022, La valeur du travail non rémunéré se montait à 434 milliards de francs en 2020, Neuchâtel (disponibile anche in tedesco).
- Ufficio federale di statistica UST (2021), Les familles en Suisse. Rapport statistique 2021, Neuchâtel (disponibile anche in tedesco).
- Ufficio federale per l'uguaglianza fra donna e uomo UFU (2012), La protection sociale du travail de care non rémunéré. Les besoins d'adaptation de l'Etat social liés à l'évolution du partage du travail entre femmes et hommes, Berna (disponibile anche in tedesco).

Editrice

Commissione federale per le questioni familiari COFF
c/o Ufficio federale delle assicurazioni sociali UFAS, Effingerstrasse 20, 3003 Berna
sekretariat.ekff@bsv.admin.ch
ekff.ch

Autrice

Valérie Borioli Sandoz, membro della direzione, responsabile Politica dell'uguaglianza e conciliabilità di Travail.Suisse e membro della Commissione federale per le questioni familiari COFF

I policy brief sono contributi della Commissione federale per le questioni familiari COFF per il dibattito pubblico su temi rilevanti per le famiglie. Le opinioni espresse sono quelle degli autori e non coincidono necessariamente con quelle della COFF.

Informazioni e contatto

Nadine Hoch
Responsabile della segretaria della Commissione federale per le questioni familiari COFF
Tel. 058 484 98 04
sekretariat.ekff@bsv.admin.ch