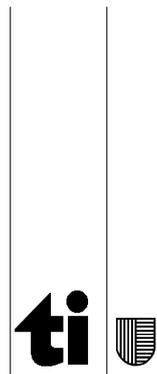

Sostegno e valorizzazione per una migliore conciliabilità tra assistenza ai familiari e attività lavorativa

Perimetro d'azione per l'utilizzo del fondo della Riforma fiscale e sociale

Divisione dell'azione sociale e delle famiglie
Bellinzona, marzo 2021



Indice

1. INTRODUZIONE	2
2. CONTESTO	3
3. OBIETTIVI STRATEGICI	4
3.1 DEFINIZIONE DI CONCILIABILITÀ	4
4. PERIMETRO D'AZIONE	4
4.1 CAMPI D'AZIONE	5
4.2 RISORSE	8
4.3 TIPOLOGIE DI ATTIVITÀ	8
4.4 MODALITÀ DI FINANZIAMENTO	8
5. ORGANIZZAZIONE E RESPONSABILITÀ	9
5.1 GRUPPO STRATEGICO	9
5.2 GRUPPO OPERATIVO	9
5.3 PIATTAFORMA FAMILIARI CURANTI	9
6. ENTRATA IN VIGORE E SVILUPPI FUTURI	10

I. Introduzione

Il tema della conciliabilità tra lavoro e famiglia è stato, fino a pochi anni fa, principalmente orientato alla ricerca di soluzioni legate alle sfide della genitorialità e dell'accudimento dei bambini. Nell'ultimo decennio la politica¹ si è però interrogata anche sui bisogni di un'altra categoria toccata dal tema della conciliabilità: i familiari curanti. Con il termine *familiare curante* il Dipartimento della sanità e della socialità si riferisce a una persona che presta regolarmente assistenza, sorveglianza e accompagnamento, a titolo non professionale e in maniera totale o parziale, a una persona dipendente da terzi. Questa figura ha solitamente, ma non sempre, un vincolo di parentela con la persona assistita².

L'evoluzione demografica, la trasformazione dei ruoli familiari tradizionali e le condizioni del mercato del lavoro determinano sfide sempre maggiori per la conciliabilità tra attività professionale e assistenza a un familiare. Capita infatti che il familiare curante si ritrovi a dover ridurre la propria attività lavorativa oppure rinunciarvi completamente³.

Nel 2014 il Consiglio federale ha adottato il Piano d'azione per il sostegno e lo sgravio delle persone che assistono o curano i propri congiunti. Grazie al lavoro svolto, il 20 dicembre 2019 il Parlamento ha approvato la nuova legge federale concernente il miglioramento della conciliabilità tra attività lucrativa e assistenza ai familiari, che entrerà in vigore in due tappe nel corso del 2021. La nuova legge verte su quattro punti principali:

- Continuazione del pagamento del salario in caso di brevi assenze dal lavoro per l'assistenza ai familiari (max. 10 giorni all'anno e rispettivamente max. 3 giorni per evento);
- Congedo pagato per genitori che assistono un figlio con gravi problemi di salute dovuti a malattia o infortunio (14 settimane sull'arco di 18 mesi);
- Estensione del diritto agli accrediti per compiti assistenziali dell'AVS ai casi di grande invalidità di grado lieve e per le cure prestate ai conviventi;
- Adeguamento del diritto all'assegno per grandi invalidi e al supplemento per cure intensive.

Per quanto concerne il Cantone Ticino, il supporto ai familiari curanti è stato, direttamente e indirettamente, sviluppato soprattutto per il tramite della Legge sull'assistenza e cura a domicilio (LACD). Un'ulteriore e più recente svolta significativa risale però alla Riforma cantonale fiscale e sociale del 2017, nell'ambito della quale il Gran Consiglio ha approvato un pacchetto di misure sociali a sostegno di una migliore conciliabilità tra attività professionale e vita familiare. A distanza di due anni dall'entrata in vigore di tali misure, grazie all'esperienza maturata, il Dipartimento della sanità e della socialità (DSS) formalizza l'orientamento strategico e il rispettivo perimetro d'azione relativi all'utilizzo del *fondo familiari curanti* per il prossimo triennio.

¹ Postulato Seydoux (09.4199), *Congedo remunerato di durata sufficiente per i genitori che assistono figli con gravi problemi di salute* e Postulato della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale (13.3366), *Assegni di accompagnamento e possibilità di sgravio per chi cura e assiste i propri familiari*.

² Per semplicità adottiamo il termine *familiari curanti* anche per indicare coloro che non hanno un grado di parentela con la persona assistita.

³ B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (2018). *Regulierungsfolgenabschätzung pflegebedingte Arbeitsabwesenheiten*.

2. Contesto

Gli sgravi fiscali introdotti dalla Riforma cantonale fiscale e sociale hanno avuto una contropartita destinata allo sviluppo di misure di politica familiare e sociale. In particolare, per la realizzazione delle misure di sostegno ai familiari curanti e di valorizzazione del loro ruolo, è stato creato un fondo, che per semplicità denominiamo *fondo familiari curanti*, entrato in funzione nel 2019 e alimentato da un credito annuo ricorrente di 1,7 milioni di franchi.

Considerati l'origine e il carattere sussidiario del fondo, i progetti e le attività da esso sostenuti e promossi perseguono quale obiettivo ultimo il miglioramento della conciliabilità tra attività lavorativa/formazione e assistenza ai familiari. A tale proposito è utile ricordare che per alcuni familiari curanti le due attività coincidono⁴. A titolo di esempio si segnala che le persone a beneficio degli aiuti diretti per il mantenimento a domicilio sono considerate, ai sensi del Regolamento d'applicazione della LACD (Art. 24 cpv. 4 RLACD), datori di lavoro; benché non vi sia, nella maggior parte dei casi, un vero e proprio contratto tra familiare curato e familiare curante, è altresì vero che i beneficiari di aiuti diretti sono tenuti al versamento dei contributi.

La conciliabilità corrisponde a una delle molteplici difficoltà che il familiare curante riscontra nello svolgimento del proprio ruolo, ma non è chiaramente l'unica. È dunque importante ribadire che il sostegno ai familiari curanti non si limita unicamente a questa nuova fonte di finanziamento, bensì è un obiettivo che viene perseguito trasversalmente nell'ambito di molteplici attività del DSS. La Pianificazione integrata LACD-LAnz 2021-2030 è soltanto uno dei più recenti esempi.

Attraverso il presente documento si vuole definire il perimetro d'azione del *fondo familiari curanti*, in quanto complementare alle altre fonti di finanziamento di competenza della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie e delle sue unità amministrative⁵. La definizione di tale perimetro è il risultato di una valutazione di sussidiarietà tra gli obiettivi indicati nel Messaggio 7417 del 15 settembre 2017 concernente la Riforma cantonale fiscale e sociale e le esperienze maturate nel corso dei primi due anni di attività del *fondo* rispetto ai bisogni dei familiari curanti identificati dall'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) attraverso numerosi studi commissionati tra il 2017 e il 2020.

⁵ Legge sull'assistenza e sulla cura a domicilio (LACD), Legge concernente il promovimento, il coordinamento e il finanziamento delle attività a favore delle persone anziane (LAnz), Legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi (LISPI) e Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie).

3. Obiettivi strategici

La missione del *fondo familiari curanti* consiste nel miglioramento della conciliabilità tra assistenza ai familiari e attività lavorativa.

In particolare, attraverso l'utilizzo del fondo si perseguono i seguenti obiettivi:

1. Sostenere il familiare curante affinché sia in grado di conciliare l'assistenza con la propria attività lavorativa/formazione;
2. Valorizzare il ruolo del familiare curante, sia in termini di messa in rilievo del valore che tale risorsa rappresenta per la società che di accrescimento delle sue competenze;
3. Colmare il deficit informativo rispetto al tema e alle misure di sostegno disponibili, anche attraverso il coordinamento tra gli enti e i servizi attivi in questo ambito;
4. Promuovere misure in ambito aziendale, in grado di supportare sia l'azienda che il collaboratore – familiare curante.

3.1 Definizione di conciliabilità

Ai sensi della gestione del *fondo familiari curanti*, per conciliabilità si intende tutto ciò che permette al familiare curante, attraverso il sostegno e la valorizzazione del proprio ruolo, di mantenere il proprio stato di salute bio-psico-sociale e continuare dunque a esercitare un'attività lavorativa e/o seguire una formazione.

4. Perimetro d'azione

A ciascun obiettivo strategico è stato attribuito un campo d'azione, suddiviso a sua volta in misure di sostegno più specifiche. All'interno di queste ultime potranno essere sviluppati, promossi o sostenuti dei progetti o rispettivamente riconosciuti dei servizi.

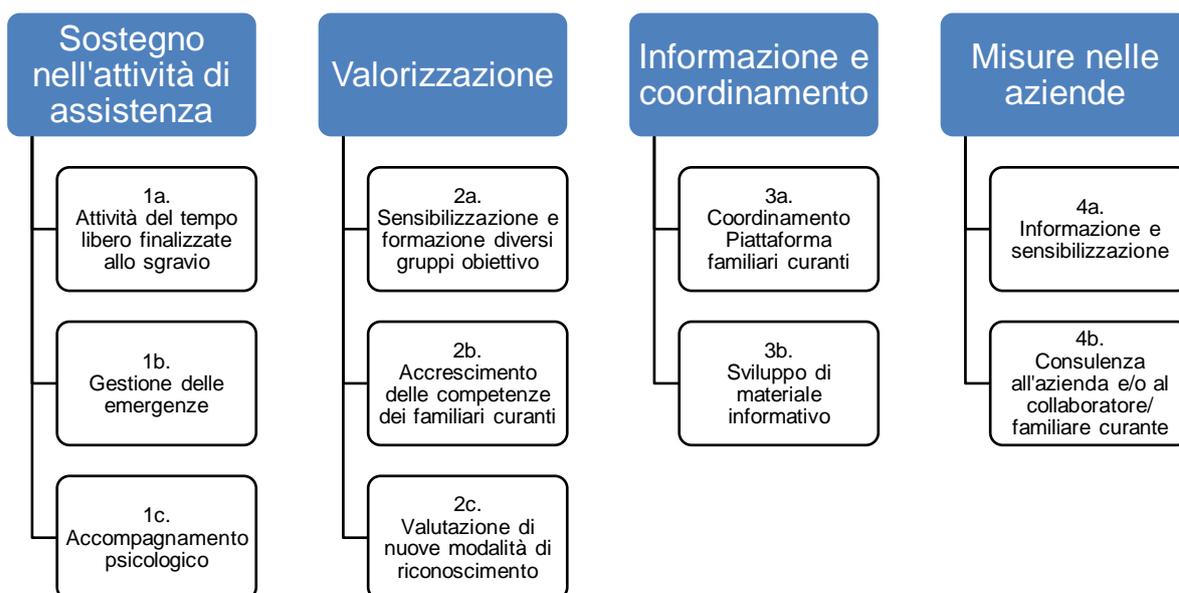


Figura 1 I campi d'azione e le rispettive misure

4.1 Campi d'azione

Sostegno nell'attività di assistenza

- Attività del tempo libero finalizzate allo sgravio
(1a)
- Lo sgravio regolare del familiare curante è fondamentale per garantire il successo del progetto di mantenimento a domicilio ed è infatti presente, in varie forme, in diversi servizi e prestazioni riconosciuti ai sensi della LACD. Per quanto riguarda invece le attività del tempo libero finalizzate allo sgravio, sussidiarie e non necessariamente caratterizzate dalla regolarità ma fondamentali per recuperare le energie, si riconosce un importante margine di miglioramento. Salvo alcune eccezioni, attualmente questa categoria di attività non rientra nel perimetro della LACD, ma merita di essere sviluppata non solo dal punto di vista quantitativo, bensì anche per quanto concerne gli aspetti qualitativi (formazione del personale, costo a carico dell'utente, ecc.).
- Attività:**
Vacanze e fine settimana accompagnati e attività del tempo libero, purché finalizzati allo sgravio del familiare curante di persone assistite al domicilio
- Gestione delle emergenze
(1b)
- I familiari curanti, come tutti, possono essere soggetti a imprevisti, crisi ed emergenze di vario tipo, tra cui per esempio quelle legate al lavoro, alla formazione, alla salute o alla necessità di assistere un altro membro della famiglia. Non sempre è possibile, in tempi brevi, trovare qualcuno in grado di intervenire per sostenere e, se necessario, sostituire il familiare curante, condizione però imprescindibile quando l'assistenza richiede un impegno costante. Questa difficoltà può essere fonte di preoccupazione e stress. Per questo motivo attività in grado di migliorare la gestione di eventuali emergenze rappresentano un'importante forma di sostegno ai familiari curanti, soprattutto quelli attivi professionalmente.
- Attività:**
Servizi in grado di intervenire per affiancare o sostituire tempestivamente il familiare curante, protocolli per la gestione delle emergenze, persone di riferimento e attività affini
- Accompagnamento psicologico
(1c)
- Il sovraccarico fisico, sociale ed emotivo al quale sono sottoposti i familiari curanti possono portare a situazioni difficili da gestire da soli e di cui non è sempre possibile parlare all'interno della propria cerchia ristretta. Questo può ripercuotersi anche sull'attività professionale⁶ e rischia di pregiudicare il progetto di mantenimento a domicilio. Si ritiene pertanto opportuno investire in forme adeguate di sostegno psicologico rivolte nello specifico al familiare curante, contestuali al bisogno, circoscritte nel tempo e con obiettivi chiaramente identificati (accettazione del ruolo, gestione dei conflitti, superamento del lutto, ecc.). Tale accompagnamento non vuole sostituirsi a una presa in carico delle affezioni psichiche, bensì vuole offrire un percorso di sostegno ai familiari contestualmente alle difficoltà derivanti dal loro ruolo.
- Attività:**
Promozione e sviluppo dell'auto-aiuto, accompagnamento professionale individuale o in gruppo e attività affini

⁶ Büro BASS AG su mandato UFSP, Misure per migliorare la conciliabilità tra attività lucrativa e assistenza ai familiari nelle aziende svizzere, 2019.

Valorizzazione

Sensibilizzazione e formazione diversi gruppi obiettivo (2a)

Per valorizzazione si intende innanzitutto la messa in risalto del ruolo di familiare curante e del beneficio che questa risorsa rappresenta per la persona assistita, per la rete di presa in carico e, più in generale, la società. Attraverso la sensibilizzazione e la formazione è per esempio possibile promuovere una migliore collaborazione tra familiari e professionisti, nel rispetto delle reciproche competenze.

Una delle principali occasioni è la Giornata dei familiari curanti, che il DSS promuove dal 2018 insieme agli enti attivi sul territorio. Questa iniziativa intercantonale riscuote grande successo e contribuisce alla collaborazione con altri cantoni. Per continuare a stimolare l'interesse e dare visibilità al tema è importante essere creativi e confrontarsi con situazioni e gruppi target diversi.

Attività:

Giornata dei familiari curanti, percorsi formativi, convegni, eventi, attività di informazione e sensibilizzazione e affini

Accrescimento delle competenze dei familiari curanti (2b)

La valorizzazione del ruolo di familiare curante avviene anche attraverso un accrescimento e arricchimento delle sue competenze. Queste ultime possono contribuire, in generale, ad una migliore gestione del ruolo, con ricadute positive in termini di salute e sostenibilità del progetto di mantenimento a domicilio a medio-lungo termine.

Attività:

Corsi, formazioni, materiale didattico e attività affini rivolti ai familiari curanti

Valutazione di nuove modalità di riconoscimento (2c)

Per concretizzare il riconoscimento nei confronti dei familiari curanti è possibile approfondire e sperimentare nuove modalità tramite cui dare valore – anche economico – all'assistenza a un proprio caro.

Attività:

Sgravi fiscali, aiuti, ecc.

Informazione e coordinamento

Coordinamento Piattaforma familiari curanti (3a)

La Piattaforma familiari curanti rappresenta un importante osservatorio sull'evoluzione dei bisogni e delle risposte operative che ne scaturiscono, in grado di ridurre il deficit informativo. Grazie a uno scambio regolare e alla possibilità di partecipare a gruppi di lavoro tematici, molti enti hanno inoltre maturato un senso di appartenenza e collaborazione, contribuendo significativamente allo sviluppo di attività e progetti comuni legati al tema. Per questo motivo si ritiene importante continuare a lavorare sull'identità della Piattaforma, anche attraverso il coordinamento, al fine di favorire delle risposte più efficienti ed efficaci e, più in generale, una migliore informazione sia all'interno della rete che verso l'utenza.

Attività:

Incontri plenari, suddivisione in gruppi di lavoro tematici, promozione identità condivisa, organizzazione di eventi comuni e attività affini

Sviluppo materiale informativo (3b) L'informazione è uno dei pilastri essenziali e trasversali nel sostegno ai familiari curanti e nella rispettiva valorizzazione del loro ruolo. Per questo motivo si ritiene opportuno sviluppare del materiale informativo rivolto nello specifico a chi si prende cura di una persona cara; oltre a orientarli verso le offerte di sostegno disponibili, tale materiale dovrebbe fornire tutta una serie di informazioni, strumenti didattici e consigli utili, anche su temi puntuali quali la conciliabilità, l'importanza di prendersi cura di sé, nozioni legate alla condizione/malattia/disabilità della persona assistita, ecc.

Attività:

Pubblicazioni di informazione e sensibilizzazione, sito web e affini

Misure nelle aziende

Informazione e sensibilizzazione delle aziende (4a) L'entrata in vigore, nel 2021, della nuova legge federale sul miglioramento della conciliabilità tra attività lucrativa e assistenza ai familiari determina delle novità importanti sia per i familiari curanti che per i datori di lavoro.

Al fine di agevolare l'introduzione delle nuove misure, rafforzare la comprensione dei datori di lavoro rispetto alle difficoltà dei familiari curanti e promuovere nuove modalità di lavoro – come per esempio l'introduzione dell'orario flessibile, congedi pagati di breve durata, telelavoro e congedi non pagati di lunga durata – si ritiene opportuno informare e sensibilizzare le aziende sulla tematica e sulle possibili misure di sostegno.

Attività:

Campagne di informazione e sensibilizzazione, materiale informativo, raccolta di *buone prassi* locali e attività affini

Consulenza all'azienda e/o al collaboratore/familiare curante (4b) In Svizzera le PMI rappresentano più del 99% delle imprese e la stragrande maggioranza di queste conta meno di cinquanta collaboratori. Questo facilita, di norma, la risoluzione di eventuali difficoltà, tra cui quelle riconducibili alla conciliabilità tra attività lavorativa e assistenza ai familiari. Benché le aziende abbiano finora saputo trovare soluzioni adeguate per casi specifici riguardanti i propri collaboratori, con l'entrata in vigore della nuova legge federale si ritiene opportuno dotare sia i datori di lavoro che i collaboratori della possibilità di richiedere una consulenza esterna, in grado di dare supporto soprattutto nella gestione dei casi più complessi.

Attività:

Consulenza alle aziende, consulenza ai familiari curanti

4.2 Risorse

L'impatto finanziario del presente perimetro d'azione per l'utilizzo del fondo della riforma fiscale sociale dedicato al sostegno e alla valorizzazione dei familiari curanti è neutro per i conti dello Stato. Come si legge infatti nel Messaggio 7417 del 15 settembre 2017, "la politica familiare [...] potrà essere finanziata dall'economia tramite il prelievo di un'aliquota contributiva supplementare sulla massa salariale" dei datori di lavoro affiliati alla Cassa cantonale di compensazione per gli assegni familiari e alle Casse professionali e interprofessionali di compensazione per gli assegni familiari.

Per la realizzazione delle misure a sostegno dei familiari curanti, a partire dal 2019 è infatti disponibile un importo annuo di 1,7 milioni di franchi. Di questi, 60'000 sono stanziati per una mezza unità lavorativa all'interno della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, allo scopo di gestire il progetto e coordinare i lavori. L'importo restante è destinato, come si legge nell'art. 43a LACD cpv. 1, per progetti e attività destinati a sostenere i familiari curanti e a valorizzare il loro ruolo.

Gli enti senza scopo di lucro possono richiedere un contributo per realizzare un progetto o un'attività in uno dei quattro campi d'azione definiti nel presente documento. Allorché ritenuto opportuno, in caso per esempio di carenza di progetti in uno dei quattro campi d'azione, non si esclude che il Dipartimento della sanità e della socialità, attraverso la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, possa pubblicare dei bandi di concorso per lo sviluppo di attività ritenute necessarie.

4.3 Tipologie di attività

Attraverso il *fondo familiari curanti* è possibile richiedere il finanziamento per **progetti**, intesi quali attività singole o insieme di attività, limitati nel tempo e orientati al raggiungimento di uno scopo definito, purché coerenti con il presente perimetro d'azione.

Le attività di un progetto sostenuto dal fondo possono sfociare, dopo un periodo sperimentale di almeno tre anni che ne comprovi l'efficacia, in un **consolidamento** sotto forma di **servizio/attività ricorrente**. Anche in questo caso il finanziamento rimane, di norma, a carico del *fondo familiari curanti*.

È altresì possibile, in casi eccezionali e sussidiariamente ad altre fonti di finanziamento ritenute idonee, richiedere il **riconoscimento di un servizio/un'attività ricorrente** e già consolidata sotto, qualora risulti pertinente con il perimetro d'azione definito tramite il presente documento.

La priorità è data al sostegno di progetti, ai quali è riservato almeno il 50% del credito ricorrente annuo. Ciò garantisce da un lato la promozione della progettualità, ma consente altresì di dare continuità, laddove ritenuto necessario, efficace e utile, alle attività ricorrenti di sostegno e valorizzazione che saranno nel tempo consolidate oppure riconosciute in qualità di servizi.

4.4 Modalità di finanziamento

Il finanziamento è erogato nella forma di contributo fisso e non può superare il 75% delle spese riconosciute a preventivo e funzionali al perseguimento di uno dei quattro obiettivi elencati al punto 3 del presente documento.

La competenza decisionale spetta alla Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (Art. 2 lett. e) Regolamento d'applicazione della legge sull'assistenza e sulla cura a domicilio).

Il contributo è definito su base annuale, sia per i progetti che per i servizi, anche nel caso in cui l'attività è prevista sull'arco di più anni.

5. Organizzazione e responsabilità

In virtù della trasversalità del tema, si è deciso di implementare i provvedimenti concernenti la conciliabilità tra assistenza ai familiari e attività professionale attraverso la LACD. Oltre all'assistenza delle persone anziane, il contributo dei familiari curanti si estende anche alle persone con una disabilità fisica, psichica e/o intellettiva e, in senso lato, alle famiglie in generale. Per questo motivo la competenza è stata assegnata alla DASF, che tra gli Uffici subordinati annovera l'Ufficio degli anziani e cure a domicilio, l'Ufficio degli invalidi e l'Ufficio del sostegno a enti e attività per le famiglie e i giovani, il cui coinvolgimento in questo dossier risulta fondamentale.

Per garantire una maggiore efficacia e per rispondere ai bisogni reali dei familiari curanti, è altresì importante coinvolgere gli enti attivi sul territorio, che nello svolgimento delle loro attività entrano in contatto con questa fascia della popolazione. A tal proposito è utile fare un passo indietro e tornare al 2013, anno in cui, su iniziativa di alcuni di questi enti, fu creato il gruppo *Famigliari curanti*. Il gruppo informale ha voluto “valorizzare e sostenere i familiari curanti nell'esercizio del loro prezioso e complesso ruolo”⁷, in particolare attraverso azioni mediatiche e l'organizzazione di convegni legati al tema. Considerato l'importante contributo che il gruppo Famigliari curanti ha determinato negli anni di attività, il DSS ha voluto fin da subito coinvolgere gli enti che lo crearono nella nuova Piattaforma familiari curanti.

5.1 Gruppo strategico

Il Gruppo strategico (GS) è l'organo rappresentante la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie e gli Uffici coinvolti nel tema familiari curanti. È composto dalla Direzione DASF e dai Capi ufficio delle unità amministrative coinvolte.

Il GS monitora lo sviluppo e l'implementazione delle misure cantonali e prende decisioni di orientamento strategico.

5.2 Gruppo operativo

La composizione del Gruppo operativo (GO) riflette la necessità di coinvolgere attivamente gli Uffici nella valutazione e nel monitoraggio dei progetti. Per ciascun Ufficio sono designate le persone di riferimento, coinvolte di volta in volta a dipendenza dell'ambito toccato.

5.3 Piattaforma familiari curanti

La Piattaforma familiari curanti rappresenta gli enti e le organizzazioni senza scopo di lucro attivi sul territorio nell'ambito del sostegno ai familiari curanti. Si tratta di un gruppo eterogeneo, sia per quanto concerne la grandezza degli enti che il target a cui si rivolgono. Tra questi vi sono fornitori di prestazioni, associazioni di professionisti, associazioni di familiari, istituti di ricerca, istituti scolastici, fondazioni, ecc. La Piattaforma è stata sviluppata partendo dalla configurazione del precedente Gruppo *Famigliari curanti*.

Attraverso la Piattaforma è innanzitutto possibile promuovere un maggiore coordinamento delle attività a sostegno dei familiari curanti, condividere e valorizzare le competenze di ciascun ente,

⁷ Carta dei famigliari curanti (2015).

rispondere prontamente ai bisogni della propria utenza, evitare inutili ridondanze e favorire una progettualità comune.

Considerato inoltre che i membri della Piattaforma beneficiano di un rapporto di prossimità con le famiglie seguite, essi rappresentano un prezioso osservatorio sia per il GS che per il GO.

La Piattaforma è infine il principale canale operativo per l'implementazione delle misure di sostegno ritenute necessarie. A tale scopo al suo interno sono creati, su iniziativa della DASF oppure dei membri stessi, dei gruppi di lavoro tematici.

6. Entrata in vigore e sviluppi futuri

Il presente documento è valido fino al 31 dicembre 2023. Trascorso questo periodo, il GS DASF valuterà l'efficacia delle misure promosse e modificherà, laddove necessario, l'orientamento strategico.