



Berna, 15 ottobre 2025

Prestazioni di cure dei familiari curanti nel quadro dell'assicurazione obbligatoria medico-sanitaria

Rapporto del Consiglio federale

Riassunto

Dal 2023 sono stati presentati numerosi **interventi parlamentari sul tema dei familiari curanti** impiegati da un'organizzazione di cure e d'aiuto a domicilio. I familiari curanti forniscono per lo più cure di base, cofinanziate dall'AOMS secondo le disposizioni della LAMal relative al finanziamento delle cure. Nei pareri in risposta agli interventi parlamentari, il Consiglio federale ha annunciato l'elaborazione di un rapporto in cui avrebbe esaminato la prassi attuale e approfondito le questioni più importanti (cfr. in particolare risposta all'Ip. 23.3191 Roduit "La remunerazione delle cure di base ai familiari senza formazione specifica va a scapito della qualità delle cure?"). Il tema tocca una molteplicità di aspetti, che spaziano dal quadro giuridico vigente in materia di assicurazione malattie e al diritto civile. Tradizionalmente i familiari **contribuiscono in modo significativo a garantire l'assistenza sanitaria** in Svizzera. Gli sviluppi sociali quali i cambiamenti nella partecipazione al mercato del lavoro (con un aumento soprattutto della presenza femminile), la distanza crescente tra i luoghi di domicilio dei membri di una stessa famiglia e l'evoluzione delle aspettative, dei valori e dei modelli di ruolo tenderanno a ridurre la disponibilità da parte dei familiari a fornire un aiuto informale, ossia offerto gratuitamente. Allo stesso tempo l'invecchiamento della popolazione comporterà un aumento del numero di persone bisognose di assistenza e una domanda crescente di prestazioni di cura, che si tradurrà a sua volta in un maggiore fabbisogno di personale infermieristico.

I risultati di un'indagine condotta nella primavera del 2025 presso le organizzazioni di cure e d'aiuto a domicilio sull'assunzione di familiari curanti indicano che il **numero di assunzioni** è aumentato fortemente negli ultimi anni, in particolare dal 2023, e che tale crescita dovrebbe proseguire anche nei prossimi anni.

Il Consiglio federale non si oppone alla possibilità che una persona venga assunta da un'organizzazione di cure e d'aiuto a domicilio per prestare assistenza a un familiare, **purché siano garantiti i requisiti di qualità e di economicità previsti dalla LAMal**. Come già accennato, i familiari curanti contribuiscono in misura significativa a garantire l'assistenza sanitaria. L'assunzione può inoltre attenuare situazioni di precarietà finanziaria nel caso in cui, per assistere un familiare, una persona debba ridurre parzialmente o interrompere del tutto l'attività lavorativa abituale, con conseguenti perdite di reddito.

Il rapporto analizza il quadro giuridico vigente e lo confronta con la prassi attuale. Dal raffronto non **emerge la necessità sostanziale di un adeguamento a livello di legislazione federale**. In linea di principio, gli attori responsabili dispongono degli strumenti necessari per contrastare effetti indesiderati derivanti dall'assunzione di familiari curanti e dalla remunerazione delle cure di base da parte dell'AOMS. Tuttavia, tali strumenti non vengono ancora applicati e attuati in modo sufficientemente sistematico, per cui gli attori interessati non stanno ancora sfruttando appieno il margine di manovra a loro disposizione. Il Consiglio federale ritiene pertanto che non sia, attualmente, necessaria una normativa più estesa in questo ambito.

Per evitare che il modello produca effetti indesiderati e, nello stesso tempo, per massimizzarne i benefici, il Consiglio federale formula quindi una serie di **raccomandazioni per gli attori responsabili**. Si tratta in particolare di assicurare che i familiari impiegati forniscano cure di base nella qualità necessaria e che l'erogazione di tali prestazioni sia economica, in modo che all'AOMS vengano fatturate esclusivamente prestazioni conformi ai criteri di efficacia, appropriatezza ed economicità. A tal fine gli attori devono utilizzare gli strumenti disponibili in modo sistematico e, quando necessario, in maniera coordinata. Le raccomandazioni riguardano in particolare gli aspetti del rilievo delle prestazioni fornite, della garanzia della qualità, dell'economicità, del finanziamento residuo e dell'autorizzazione:

- Al momento non è possibile identificare direttamente le prestazioni fornite da familiari curanti, visto che vengono dichiarate come normali cure di base. Ciò complica i compiti di controllo e vigilanza dei Cantoni e degli assicuratori, in particolare per quando riguarda la verifica dell'economicità delle prestazioni e la garanzia di una remunerazione appropriata. Le **prestazioni** dei familiari curanti e i relativi costi operativi dovrebbero pertanto essere **rilevati separatamente e in modo uniforme a livello nazionale**; nel limite del possibile andrebbero inoltre integrati nella statistica dell'assistenza e cura a domicilio dell'Ufficio federale di statistica. Nei confronti degli assicuratori e dei finanziatori dei costi residui (Cantoni e Comuni), le prestazioni dei familiari curanti dovrebbero peraltro essere **indicate nelle fatture**.
- I principali aspetti relativi alla **garanzia della qualità** (in particolare la formazione dei familiari curanti nonché la supervisione e l'accompagnamento da parte di personale infermieristico) dovrebbero essere concordati dagli attori responsabili (federazioni delle organizzazioni di cure e d'aiuto a domicilio e degli assicuratori) in una **convenzione sulla qualità** secondo l'articolo 58a LAMal che li renda vincolanti per tutte le organizzazioni di cure e d'aiuto a domicilio. Queste ultime devono in particolare garantire che i familiari siano in grado di fornire le prestazioni nella qualità necessaria, riconoscere un peggioramento dello stato di salute delle persone bisognose di cure e documentare adeguatamente le prestazioni fornite. Ciò richiede conoscenze di base in ambito curativo, da acquisire attraverso una formazione per assistenti di cura. Le organizzazioni devono inoltre disporre del personale necessario per supervisionare e accompagnare i familiari curanti da loro assunti e garantirne la sostituzione nei periodi di riposo o in caso di malattia
- È inoltre essenziale garantire l'**economicità** delle prestazioni fornite dai familiari curanti impiegati da un'organizzazione di cure e d'aiuto a domicilio. Se, quando l'assistenza è prestata da un familiare, la valutazione dei bisogni di cure indica un fabbisogno superiore a quello che risulterebbe se l'assistenza fosse fornita da una persona esterna alla famiglia, è legittimo chiedersi se le presta-

zioni siano effettivamente fornite in modo economico. Le organizzazioni di cure e d'aiuto a domicilio devono quindi valutare i bisogni di cure in modo oggettivo, prendendo come riferimento l'entità delle prestazioni che verrebbero fornite da una persona esterna alla famiglia. Gli assicuratori ed eventualmente i Cantoni e/o i Comuni in quanto finanziatori dei costi residui sono tenuti a verificare se le prestazioni fatturate a carico dell'AOMS sono state fornite in modo economico. Dal canto loro, le federazioni delle organizzazioni di cure e d'aiuto a domicilio e degli assicuratori dovrebbero valutare la necessità di adeguare gli strumenti della valutazione dei bisogni di cure, affinché si possa tenere in debito conto in particolare l'obbligo di riduzione del danno e il dovere di assistenza dei coniugi.

- Nel complesso i costi operativi delle cure di base fornite da familiari curanti dovrebbero essere inferiori a quelli che insorgerebbero se le prestazioni fossero fornite da persone esterne alla famiglia. Il minore importo si giustifica soprattutto per l'assenza, in generale, dei costi di trasferta. Considerata l'equivalenza delle prestazioni, non è opportuno adeguare i contributi dell'AOMS alle prestazioni di cura né creare una categoria distinta. Di conseguenza i Cantoni dovrebbero garantire una remunerazione adeguata, ossia conforme ai criteri di economicità, nell'ambito del **finanziamento residuo**. Se il finanziamento residuo non è adeguato, attualmente con le prestazioni di cura fornite da familiari curanti si potrebbero conseguire guadagni che andrebbero oltre il semplice vantaggio economico ottenuto grazie a una maggiore efficienza. È il caso in particolare quando le misure di garanzia della qualità non vengono pienamente attuate.
- Rilasciando a un'organizzazione di cure e d'aiuto a domicilio l'**autorizzazione** a svolgere attività a carico dell'AOMS, i Cantoni dispongono di un importante strumento di gestione che permette loro di garantire un'assistenza conforme ai bisogni e prevedere disposizioni specifiche per l'assunzione di familiari curanti, al fine di assicurare in particolare che le prestazioni a carico dell'AOMS siano fornite nella qualità necessaria. Nell'ambito della loro attività di vigilanza, i Cantoni dovrebbero inoltre **verificare periodicamente** che le organizzazioni autorizzate soddisfino i requisiti anche dopo il rilascio dell'autorizzazione.