

Valutazione del progetto pilota «Impieghi di servizio civile nel settore assistenza e cure a domicilio» - Sintesi

Su mandato dell'Organo d'esecuzione del servizio civile (ZIVI)

Theres Egger, Thomas Oesch, Melania Rudin, Laure Dutoit e Jolanda Jäggi

Berna, 30 giugno 2014

Contesto

Nel quadro della convenzione sulle prestazioni 2012-2015 il Consiglio federale ha affidato all'organo d'esecuzione del servizio civile (ZIVI) l'incarico di definire nuovi possibili settori d'impiego e di valutare tramite un progetto pilota l'eventuale inclusione del settore delle cure a domicilio.

Grazie al progetto pilota dovevano essere identificate forme di impiego idonee nel settore «Assistenza e cure a domicilio» e stabiliti i requisiti per i civilisti e per la loro preparazione specifica, allo scopo di trovare nuovi istituti d'impiego nelle tre regioni linguistiche e di acquisire esperienza con almeno quattro differenti tipologie di mansionari per ogni regione.

L'agenzia BASS, specializzata in ricerche di politica del lavoro e sociale, ha ricevuto il mandato di seguire il progetto redigendo una valutazione esterna.

Scopo della valutazione e aspetti considerati

I risultati della valutazione e il rapporto sul progetto serviranno alla direzione dell'Organo d'esecuzione quale base decisionale in vista dell'inclusione del nuovo settore «Assistenza e cure a domicilio» per gli impieghi del servizio civile. Alle autorità d'esecuzione del servizio civile e ai potenziali istituti d'impiego devono essere presentate le possibilità e i limiti degli impieghi nel nuovo settore e forniti input per la loro ottimizzazione.

La valutazione è stata incentrata sugli aspetti seguenti:

- Qual è il **contributo** dei civilisti nell'assistenza e nelle cure a domicilio?
- Quali **tipi di impiego** (settori d'attività e durata) sono i più adatti, ai fini di un alleggerimento degli oneri legati all'assistenza e alle cure a domicilio, secondo criteri di efficacia e senza distorsioni della concorrenza o del mercato?

- A quali **sfide** devono far fronte i civilisti nello svolgimento delle loro mansioni?

- A quali **esigenze** devono necessariamente rispondere i civilisti e la preparazione specifica all'impiego?

- Gli utenti sono **soddisfatti** dei civilisti?

- Come si potrebbero rendere **più interessanti** questi impieghi agli occhi dei civilisti?

Documentazione

La documentazione è costituita da diverse analisi e rilevamenti:

- **intervista** a 10 **civilisti e ai loro responsabili** presso gli istituti d'impiego;

- **sondaggio** (scritto) sulla **soddisfazione degli utenti** di quattro istituti d'impiego che forniscono servizi di assistenza e cure a domicilio (di seguito: servizi Spitex) e servizi di visita e accompagnamento;

- **colloqui con gli interessati e gli esperti**, per includere il progetto pilota in una visione più ampia e collocare nella giusta prospettiva le informazioni ottenute (rappresentanti dei centri regionali, riunione dei capigruppo ABI; specialisti delle associazioni di categoria nel settore sanitario e della cura degli anziani e dei portatori di handicap; responsabili degli istituti d'impiego senza impieghi);

- **analisi di dati e documenti**: valutazione dei dati statistici sugli impieghi durante il progetto pilota; valutazione delle interviste con i civilisti alla fine del periodo d'impiego; analisi di studi e rapporti sulle esperienze maturate durante l'impiego di civilisti nel settore delle cure a domicilio.

Settore d'impiego dell'assistenza e delle cure a domicilio

Il progetto pilota non riguardava solamente i servizi Spitex in senso stretto, ma è stato esteso al settore dell'assistenza e delle cure a domicilio in generale. Costituiscono potenziali istituti d'impiego le organizzazioni che forniscono servizi di assistenza e cura a persone che, altrimenti, non potrebbero affatto, o solo difficilmente, continuare a vivere a casa loro.

Le organizzazioni che forniscono servizi di **accompagnamento, assistenza e cura individuale a domicilio** possono essere suddivise in base al loro approccio in:

- **servizi Spitex**, che forniscono principalmente servizi nel settore delle **cure e dei trattamenti di base** e svolgono mansioni chiaramente definite nei settori dell'economia domestica e dell'assistenza sociale. Altre prestazioni complementari vengono svolte solo in misura minima;

- **altre organizzazioni del settore sanitario e sociale** (p. es. Croce Rossa, Pro Infirmis), che offrono servizi di visita e accompagnamento e altri tipi di aiuto (per i familiari dell'utente) nonché servizi di trasporto, noleggio di articoli per la cura e la riabilitazione e servizi d'emergenza.

Impieghi durante il progetto pilota

Attualmente sono 25 gli istituti d'impiego attivi nel settore dell'assistenza e delle cure a domicilio. Nell'ambito del progetto pilota sono stati previsti mansionari per i tre settori seguenti: (1) impieghi Spitex nel settore **economia domestica, assistenza e/o cura**, (2) impieghi presso altre organizzazioni nel settore **servizi di sostegno, visita e accompagnamento**, e (3) impieghi di tipo tecnico-manuale nell'ambito degli **articoli per la cura e la riabilitazione e dei servizi per le chiamate d'emergenza**.

Non sono stati invece considerati né gli impieghi in altri ambiti d'attività delle organizzazioni (p.es. accompagnamento alla terza età durante le ferie) né i mansionari nell'ambito dei servizi di trasporto (p. es. Betax, Tixi), che prevedono anche compiti di assistenza.

Hanno partecipato al progetto pilota **15 istituti d'impiego**. Dei 18 mansionari esistenti è stato possibile attribuirne **10** così ripartiti: 5 in Svizzera tedesca, 1 in Svizzera romanda e 4 in Ticino. In totale gli **impieghi svolti sono stati 39**, 8 presso i servizi Spitex, 23 per i servizi di visita e accompagnamento e 8 per i mansionari tecnico-manuali.

Tipi d'impiego del servizio civile offerti e tipi d'impiego svolti

Due servizi Spitex offrono mansionari che non prevedono compiti nell'ambito delle cure ma solamente nel campo **dell'economia domestica e dell'assistenza**. Si tratta prevalentemente di un sostegno domestico alle persone anziane (pulire, lavare, cucinare, fare la spesa). Solo eccezionalmente possono capitare compiti di assistenza diversi. In un caso il civilista viene impiegato anche presso una casa di accoglienza.

Sette servizi Spitex offrono un mansionario generico, e quattro di loro un mansionario standard, in base al quale i civilisti – a seconda delle necessità e delle competenze – possono anche svolgere compiti di **economia domestica, assistenza e cure di base**. Gli utenti sono anche in questo caso prevalentemente persone anziane, che i civilisti assistono nella cura del corpo, nel vestirsi e nel mangiare, ma anche ad esempio per mettersi il collirio, acquistare medicinali, fare la spesa o svolgere i lavori domestici. In misura minore e soprattutto all'inizio, i civilisti assistono gli anziani anche semplicemente andando a trovarli, chiacchierando con loro o accompagnandoli a far due passi.

Un servizio Spitex ricerca civilisti in possesso di un titolo per gli impieghi nel **settore delle cure e dei trattamenti di base**. Ad oggi tuttavia per questo mansionario non sono ancora stati trovati candidati idonei.

La Croce rossa, Pro Infirmis e Pro Senectute offrono sei mansionari nel settore **servizi di sostegno, visita e accompagnamento**, quattro dei quali sono stati attribuiti. I civilisti accompagnano gli utenti a fare la spesa, alle visite mediche e durante le attività del tempo libero, e fanno loro compagnia fra le mura domestiche. Fra i clienti della Croce rossa di Losanna vi sono prevalentemente persone anziane o che hanno bisogno di cure a seguito di un ictus. I civilisti che operano per Pro Infirmis assistono persone di ogni età e con handicap diversi, mentre Pro Senectute offre servizi di visita e accompagnamento per anziani, anche se nel caso dei mansionari attribuiti si tratta per lo più dell'organizzazione e dello svolgimento di offerte rivolte a gruppi di persone di ogni età.

Presso il negozio specializzato in **articoli per la cura e la riabilitazione** di Burgdorf i civilisti prestano servizio nell'officina dove si occupano della pulizia e della manutenzione del materiale noleggiato (sedie a rotelle, letti ortopedici, ecc.) e aiutano i collaboratori nel consegnare, riprendere e montare gli articoli, fornendo le relative spiegazioni per il loro utilizzo. La clientela è composta da persone di ogni età e, sovente, anche da persone in fin di vita. Il mansionario

per il **sistema di chiamate d'emergenza** IMAD Carouge non ha potuto essere assegnato nell'anno del progetto pilota.

Oltre alle attività direttamente rivolte all'utente – che, in base al mansionario devono ricoprire almeno il 30 per cento delle mansioni – in caso di necessità ai civilisti possono anche essere affidati lavori interni (manutenzione di macchine, pulizie, servizio al centralino, amministrazione, ecc.).

Qual è il contributo dei civilisti nell'assistenza e nelle cure a domicilio?

Per essere veramente d'aiuto, ad esempio in caso di assenze o mancanza di personale, i civilisti che operano presso i servizi **Spitex** svolgono, per lo più autonomamente, le stesse mansioni dei collaboratori (settori economia domestica, assistenza, cure di base ed eventualmente compiti supplementari quali pulizie, trasporti, pasti), ma possono anche svolgere altre mansioni non comprese nell'offerta Spitex (p. es. attività ricreative, giochi, passeggiate). Infine, i civilisti sono un aiuto anche nello svolgimento di compiti interni all'organizzazione stessa.

I servizi di visita e accompagnamento e i servizi per il noleggino di articoli per la cura e la riabilitazione e per le chiamate d'emergenza (compresi i servizi di trasporto e accompagnamento) operano sovente in collaborazione con semi-professionisti o volontari. I civilisti svolgono il loro impiego presso tali organizzazioni come se fossero anch'essi volontari o praticanti, oppure persone che seguono un programma di integrazione professionale; tuttavia, a differenza di questi ultimi, svolgono un periodo d'impiego più lungo, sono sempre disponibili, sono flessibili e, con il tempo, possono occuparsi anche dei casi più impegnativi. La presenza a tempo pieno dei civilisti semplifica la pianificazione e i servizi possono reagire in modo migliore a situazioni di maggiore o minore lavoro.

Il bilancio degli istituti d'impiego che hanno partecipato al progetto pilota è globalmente positivo. Se continueranno a esserci civilisti interessati e idonei e sarà possibile offrire loro un impiego a tempo pieno, la maggior parte degli istituti intende continuare con i rispettivi mansionari. Tuttavia, il successo nell'impiego dei civilisti e il conseguimento di vantaggi che superino l'investimento iniziale – come nei casi osservati durante il pilota – dipende fortemente dal singolo civilista.

Quali tipi di impiego sono idonei?

Agli occhi dei civilisti e degli istituti d'impiego **mansionari dei servizi Spitex** hanno confermato la loro validità, in particolare per quanto

riguarda il nuovo mansionario standard, grazie al quale gli istituti d'impiego possono avvalersi dei civilisti in maniera flessibile in diversi ambiti, in base alle necessità e alla predisposizione personale degli stessi.

I **compiti** previsti nei mansionari Spitex possono essere raggruppati in diversi settori: servizi principali di Spitex (servizi nei settori dell'economia domestica e dell'assistenza sociale, cure di base), servizi supplementari (p.es. per i pasti, lavori di pulizia e giardinaggio) e compiti di assistenza sociale che esulano da questi servizi (p. es. ideare altre attività, passeggiate, letture, accompagnamento per le visite mediche). Nel progetto pilota i civilisti hanno svolto principalmente compiti che possono essere fatturati come prestazioni di economia domestica e assistenza sociale o di cure, fornendo solo in minima parte prestazioni supplementari nel settore profit e nell'ambito dell'assistenza sociale che esulano dall'offerta Spitex.

Tali compiti sono sì previsti nei mansionari, ma sollevano numerosi interrogativi che devono ancora trovare risposta nelle discussioni con i servizi Spitex. Da un lato, per gli istituti d'impiego questi compiti rappresentano l'opportunità di offrire servizi supplementari (fatturabili e non) grazie al lavoro dei civilisti, mentre dall'altro questa stessa considerazione è controversa: servizi non fatturabili costituiscono una violazione alla parità di trattamento degli utenti e possono in certi casi far nascere aspettative che i servizi Spitex non possono soddisfare. Inoltre, i servizi supplementari e complementari di assistenza sociale vengono offerti da altri operatori, con i quali i servizi Spitex spesso collaborano a stretto contatto. L'impiego di civilisti nei settori che generano profitto fa sorgere problemi di neutralità della concorrenza. In ogni caso vanno trovate regole chiare e univoche per tutti i compiti che esulano dai servizi principali di Spitex.

Presso i servizi Spitex gli impieghi in cui i civilisti assistono autonomamente l'utente sono sensati solo a partire da una **durata minima d'impiego** di tre mesi (economia domestica) oppure sei mesi (cure di base). Quest'ultima attività non è prevista da tutti i mansionari (standard). Gli impieghi **a tempo pieno** possono rappresentare una sfida per i servizi Spitex, in particolare per quelli più piccoli, dato che il numero di incarichi loro affidati può essere molto variabile. All'inizio, quando il campo d'azione del civilista è ancora limitato, c'è il rischio che quest'ultimo sia **sottooccupato** (anche nel caso di grandi organizzazioni). Inoltre, occorre pianificare gli impieghi in modo da non generare aspettative che non potranno più essere soddisfatte quando il civilista se ne andrà (per gli

utenti: mansioni particolari; per i collaboratori: pulizia dei locali comuni, ecc.). Durante la fase pilota questo aspetto è stato gestito in maniera soddisfacente.

È difficile dire se gli impieghi presso i servizi Spitem potranno sempre rispettare la **neutralità concorrenziale e di mercato**. A seconda della strategia dei singoli istituti d'impiego (potenziamento di determinati settori di servizi invece dello sgravio del personale oppure impiego di civilisti al posto di personale di cura e per l'economia domestica) possono sorgere problemi.

Per i **servizi di visita e accompagnamento** è richiesta una **durata minima d'impiego** da uno a tre mesi, mentre per i servizi di **noleggimento di articoli per la cura e la riabilitazione e per le chiamate d'emergenza** da uno a quattro mesi. Il profitto maggiore per istituti d'impiego e civilisti deriva da più periodi d'impiego di un mese; in caso di impieghi a tempo pieno più lunghi possono sorgere problemi di sottoccupazione del civilista. Un impiego di tre mesi è positivo quando è auspicata o necessaria una certa continuità nell'assistenza. Un **insieme di compiti** fra loro molto diversi come previsto dai mansionari in questione appare tutto sommato appropriato e, stando a quanto affermano, un **impiego a tempo pieno** non costituisce un problema per i civilisti. Un allontanamento dei volontari causato dall'impiego dei civilisti costituirebbe un effetto collaterale non ricercato. Al momento il progetto pilota non segnala una tendenza in tal senso, ma se dovessero aumentare i posti d'impiego del servizio civile occorrerà monitorare l'insorgere di un'eventuale concorrenza con i programmi di integrazione sul mercato del lavoro.

A quali sfide devono far fronte i civilisti nello svolgimento delle loro mansioni?

All'inizio non si è abituati **a stare con persone che hanno bisogno di cura e assistenza** (p. es. malati mentali), e questa è stata la principale difficoltà per i civilisti: **non sapere come comportarsi** – in generale e, in particolare nel contesto domestico – con gli utenti. A questo si aggiunge la **paura del contatto fisico**: «è difficile abituarsi a svestire e lavare una persona, poi piano piano diventa un'azione normale». Anche **gestire una situazione difficile** costituisce una sfida: ci sono momenti belli e «momenti che ti tirano giù: reazioni negative, persone malate o che muoiono».

In generale però per i civilisti il lavoro con gli utenti è **un'esperienza preziosa** e costituisce un **arricchimento personale**. Aiutare gli anziani e le persone sole e bisognose è appagante, vedere la gratitudine nei loro occhi ti ricompensa

di tutti gli sforzi. I responsabili degli impieghi osservano i civilisti progredire **acquisendo nuove competenze e fiducia nelle proprie capacità**. Praticamente tutti i civilisti ripeterebbero l'esperienza e molti la consiglierebbero anche ad altri.

A quali esigenze devono necessariamente rispondere i civilisti e la preparazione specifica all'impiego?

Per gli impieghi in questo settore devono essere soddisfatti alcuni **requisiti di base**, fra i quali il desiderio di stare con gli anziani e i portatori di handicap e il non avere paura del contatto fisico, ad esempio in un difficile contesto sociale, in situazioni che prevedono assistenza ad anziani, malati o portatori di handicap, e in relazione ai lavori previsti (p. es. lavori domestici). Questa «dichiarazione d'idoneità» è fondamentale per gli istituti d'impiego. Spesso si procede come per le persone in formazione o gli stagisti (colloquio di presentazione, giornate di prova). Vengono anche verificati i cosiddetti «**soft skills**», ai quali gli istituti d'impiego attribuiscono grande importanza: autonomia, elevato senso di responsabilità, flessibilità, premura, equilibrio tra vicinanza e giusta distanza emotiva, lealtà e capacità di lavorare in team. Di norma non vengono richieste conoscenze specialistiche, la cui acquisizione avverrà a livello pratico durante l'impiego e i corsi di preparazione.

L'introduzione pratica dei civilisti avviene a cura del personale o dei volontari che solitamente svolgono tali attività. Negli impieghi a domicilio in un primo tempo i civilisti sono presenti in qualità di **osservatori**, per far conoscenza con le persone e le attività. Questa fase può durare più o meno a lungo, a seconda del mansionario e della rapidità di apprendimento del civilista. In seguito questi **presterà servizio da solo**. **L'accompagnamento del civilista** è organizzato in maniera differente a seconda dell'istituto d'impiego, per esempio tramite scambi regolari con i responsabili dell'impiego, riunioni del team o colloqui. I civilisti hanno sempre una persona di riferimento alla quale rivolgersi in caso di necessità durante l'attività presso gli utenti.

In relazione alla loro reale utilità, istituti d'impiego e civilisti hanno fornito valutazioni diverse dei **corsi di preparazione**. I contenuti dei corsi «Gestione non violenta dei conflitti», «Assistenza a persone anziane» o «Assistenza a persone disabili» sono solo in parte applicabili ai mansionari previsti (differenze fra contesto ospedaliero e domiciliare; alcuni mansionari non prevedono cure di base). Per lavorare presso i servizi Spitem vengono ritenuti utili i corsi «Cure sanitarie e assistenza ai malati» e il corso interno di economia domestica dei servizi Spitem di Basi-

lea. Al di là dei contenuti dei corsi, i civilisti hanno apprezzato in particolare il fatto di poter discutere della propria esperienza con altri civilisti.

Visto il ridotto numero di impieghi nel settore, un corso che tratti in maniera specifica dell'assistenza a domicilio non è ritenuto necessario. Tuttavia, i responsabili degli impieghi dovrebbero ricevere maggiori informazioni sui contenuti dei corsi proposti in modo da poter rimediare a eventuali lacune durante l'introduzione all'impiego.

Gli utenti sono soddisfatti dei civilisti?

Il sondaggio presso quattro istituti d'impiego ha dimostrato che la maggioranza degli utenti è **molto soddisfatta** dei civilisti, ritenuti nel complesso **gentili e competenti**. Gli utenti affermano di essere stati **assistiti e trattati con riguardo**. Questo riscontro positivo conferma il fatto che gli impieghi vengono pianificati con accuratezza, in base alle **esigenze dettate dalla situazione e alle competenze dei civilisti**.

L'impiego di **personale di sesso maschile** per la cura e l'assistenza non ha sollevato problemi di rilievo – lo scetticismo iniziale scompare di norma abbastanza rapidamente – ma i riscontri di alcune pazienti dimostrano chiaramente che, per quanto concerne le cure di base, il tema non può essere sottovalutato. Lo stesso vale per la **continuità con la persona di riferimento**: un continuo cambiamento di personale e impieghi di breve durata possono generare un certo malcontento. Occorrerà chiarire se questi aspetti riguardino solo l'impiego di civilisti o se siano sfide in generale con cui le organizzazioni in questione devono fare i conti.

Come si potrebbero rendere più interessanti questi impieghi agli occhi dei civilisti?

In generale occorre partire dal presupposto che gli impieghi nel settore dell'assistenza e delle cure a domicilio **non attirano i civilisti**. Anche nel settore delle cure ospedaliere è difficile occupare tutti i posti disponibili. Per molti dei civilisti che hanno preso parte al progetto pilota nella scelta dell'impiego sono stati preponderanti altri fattori (orari, luogo) rispetto agli interessi personali. Inoltre, un numero non trascurabile di civilisti afferma che nonostante l'esperienza sia stata tutto sommato positiva, non avrebbero mai potuto immaginare di svolgere una simile attività, e ritengono che l'attrattiva di questo tipo di impieghi potrebbe essere accresciuta fornendo maggiori informazioni concrete sui **contenuti** e

sulle **particolarità** (autonomia, molteplicità di compiti e contesti in cui svolgere l'impiego).

Riflessioni in merito all'inclusione del settore «assistenza e cure a domicilio»

Le esperienze maturate nell'ambito del progetto pilota mostrano che nel settore dell'assistenza e delle cure a domicilio è possibile offrire impieghi adeguati dai quali nascono vantaggi sia per gli istituti d'impiego sia per i civilisti.

Fino ad oggi però la **richiesta** di impieghi in tal senso da parte delle organizzazioni del settore sociosanitario è stata **molto modesta**, per non dire del tutto inesistente, e questo per diverse ragioni (scarsa informazione, altre strategie per coprire il fabbisogno, riserve in merito ai contenuti, ecc.). Si riscontra comunque un certo interesse per l'impiego dei civilisti nel settore e per ulteriori approfondimenti in merito. Ove vi sia il maggior fabbisogno (p. es. poche risorse per lo svolgimento di lavori comunitari importanti) va appurato insieme alle organizzazioni del settore. A tal fine devono essere considerate anche le discussioni strategiche attualmente in corso con i servizi Spitex (offerta, servizio di pubblica utilità o espansione del settore profit, discussioni sulla qualità e cooperazione con altri partner, ecc.) e altre organizzazioni (implementazione dell'offerta di sostegno, impiego di semi-professionisti o di persone non del settore, ecc.).

L'impiego dei civilisti nei servizi Spitex può costituire un ostacolo alla **neutralità concorrenziale e di mercato**, ad esempio nel caso in cui i civilisti che prestano un periodo d'impiego di lunga durata rappresentino un'alternativa di mercato più attraente del personale ausiliario, oppure se sono previsti impieghi soprattutto nei settori profit. Gli impieghi presso i servizi Spitex sembrano in tal senso più «delicati» rispetto a quelli nel settore delle cure ospedaliere, dato che le prestazioni dei civilisti possono venire direttamente fatturate. Nella discussione riguardo all'inclusione dei servizi Spitex per svolgere il servizio civile risulta necessario ponderare accuratamente la questione della neutralità di mercato e concorrenziale.

Da ultimo si pone l'interrogativo della strategia da seguire per far fronte al costante aumento di richieste per svolgere servizio civile. Rispetto alla gestione coerente dei settori d'impiego attuali nel settore dell'assistenza e delle cure ospedaliere, l'**inclusione proattiva** delle cure a domicilio rappresenta per i centri regionali un compito decisamente oneroso; in particolare, andrebbero messe a punto le competenze necessarie per assistere le organizzazioni interessate nella redazione dei mansionari.