



Thun, 29 settembre 2023

Progetto pilota «Assistenza a domicilio»: impiego di civilisti per sgravare le persone che assistono i propri congiunti

Rapporto del Dipartimento federale
dell'economia, della formazione e della
ricerca (DEFR)

..



Compendio

Contesto

Gli anziani e le persone con disabilità vivono sempre più spesso a casa propria: in molti casi ciò è possibile solo con il sostegno dei famigliari. Conciliare questo aspetto con la vita famigliare e lavorativa di tutti i giorni può essere una sfida non da poco per i congiunti. Gli studi condotti nell'ambito del programma di promozione «Offerte di sgravio per i famigliari assistenti 2017-2020» dell'Ufficio federale della sanità pubblica (UFSP) confermano la necessità di un sostegno in questo settore sotto forma di risorse umane aggiuntive.

Conformemente all'articolo 2 capoverso 1 della legge in materia (LSC, RS 824.0), il servizio civile interviene nei settori in cui le risorse per adempiere importanti compiti della comunità mancano o sono insufficienti. Uno studio condotto nel 2019 dalla Careum Hochschule Gesundheit per conto del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (DEFR) ha dimostrato tra le altre cose che le persone bisognose di assistenza e i loro congiunti sono favorevoli all'idea di ricevere aiuto a domicilio da parte dei civilisti.

In questo contesto, nella riunione del 25 novembre 2020 il Consiglio federale ha incaricato il DEFR di progettare, implementare e valutare impieghi pilota di civilisti a sostegno delle persone che assistono un famigliare. Il Consiglio federale ha inoltre incaricato il DEFR di redigere, entro la fine del 2023, un rapporto sui risultati degli impieghi pilota e sulle sue intenzioni riguardo alle fasi successive.

Punti essenziali del progetto pilota

Nell'ambito del progetto pilota, l'Ufficio federale del servizio civile (CIVI), affiliato al DEFR, ha sviluppato in stretta collaborazione con le istituzioni attive nel settore dell'assistenza a domicilio, con le associazioni del settore interessate e con la Segreteria generale della Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali delle opere sociali (CDOS), un sistema di impieghi pilota pensato per le esigenze specifiche dell'assistenza a domicilio. Ai lavori ha partecipato in via permanente un gruppo di accompagnamento composto da rappresentanti dell'UFSP, dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) e dell'Ufficio federale per le pari opportunità delle persone con disabilità (UFPD).

In alcuni punti il sistema di impieghi pilota si è discostato dal sistema standard esistente. Pertanto, è stata creata un'apposita base legale per l'attuazione degli impieghi mediante un'ordinanza speciale temporanea (Ordinanza sui test pilota nell'ambito del servizio civile [OTPSC; RS 824.02]). Il 27 ottobre 2021 il Consiglio federale ha adottato l'OTPSC e il 17 agosto 2022 ne ha prorogato la validità di sei mesi fino al 30 giugno 2023.

Su questa base, nel progetto pilota sono state testate diverse nuove modalità di impiego. Queste includono principalmente i due modelli «Varietà» (impieghi con un grado di occupazione fisso del 50-100%) e «Orario» (impieghi a ore a seconda delle esigenze dell'istituto d'impiego, senza un grado di occupazione fisso). Independentemente dal modello, i civilisti dei progetti pilota hanno svolto esclusivamente compiti di assistenza e di supporto. Tra le attività tipiche vi sono state la guida, l'accompagnamento (p. es. per le passeggiate, le visite mediche o la spesa), l'aiuto nelle faccende domestiche e nel disbrigo delle pratiche amministrative e lo sgravio ai congiunti tramite la semplice presenza. In particolare, sono state escluse le attività nel campo delle cure infermieristiche, per le quali è necessaria un'apposita formazione. La partecipazione al progetto pilota è avvenuta su base volontaria sia per i civilisti che per gli istituti d'impiego.

Per la durata del progetto pilota, dal 5 dicembre 2021 al 30 giugno 2023, sono stati stipulati complessivamente 133 impieghi pilota in tutta la Svizzera. 93 impieghi su 133 si sono svolti secondo il modello «Varietà», di cui 78 a tempo pieno e 15 a tempo parziale. I restanti 40 sono stati prestati secondo il modello «Orario». A livello nazionale sono 37 gli istituti d'impiego che hanno partecipato al progetto offrendo un totale di 146 posti. Nel complesso, è stato raggiunto l'obiettivo di stipulare 100 impieghi pilota con un'adeguata rappresentanza delle regioni linguistiche e un buon mix di istituti d'impiego e di modelli d'impiego.

Valutazione esterna e valutazione dell'UFAS

In adempimento del mandato del Consiglio federale del 20 novembre 2020, i 133 impieghi pilota sono stati sottoposti a una valutazione esterna. L'ufficio di valutazione incaricato Interface Politikstudien Forschung Beratung AG è giunto alla conclusione che, nel complesso, gli impieghi pilota si sono rivelati idonei a soddisfare la domanda di maggiore sostegno non specialistico che viene dalle persone assistite e dai loro famigliari, oltre che dagli istituti d'impiego. Di conseguenza, gli impieghi pilota hanno generato benefici tangibili. Secondo il team di valutazione, il servizio civile può quindi fornire un contributo prezioso e neutrale rispetto al mercato del lavoro per alleviare il carico di lavoro delle persone che prestano assistenza a un familiare, anche se non può risolvere il problema dell'assistenza a causa del suo effettivo ridotto. La valutazione ha identificato diversi fattori di successo (p. es. la motivazione e l'idoneità dei civilisti, il supporto adeguato o il grado di organizzazione e informazione degli istituti d'impiego), nonché rischi e sfide (p. es. per quanto riguarda la selezione di civilisti idonei, l'impegno richiesto al CIVI o l'adempimento dell'obbligo di prestare servizio civile). Su questa base, il team di valutazione raccomanda l'integrazione dei due modelli testati nel sistema ordinario. Allo stesso tempo consiglia vari aggiustamenti, come una minore flessibilità dei modelli di impiego per garantire la qualità e l'adempimento coerente dell'obbligo di prestare servizio civile.

Inoltre, l'UFAS ha valutato la compatibilità degli impieghi pilota con l'indennità di perdita di guadagno (IPG). Una delle questioni esaminate è stata il conteggio del tragitto come tempo di servizio e i suoi effetti sull'IPG. L'UFAS ritiene che ci sia una sproporzione fra il tragitto e la durata effettiva dell'assistenza. In secondo luogo, l'UFAS ha analizzato il calcolo dell'IPG per i modelli di impiego testati giungendo alla conclusione che è necessario un chiarimento sul calcolo dei giorni di servizio nel modello «Varietà» e sulla retribuzione nel modello «Orario».

Conclusioni e prossime tappe

Alla luce dei risultati complessivamente positivi della valutazione esterna e del previsto peggioramento della problematica legata all'assistenza, il DEFR è fondamentalmente del parere che sia opportuno proseguire con i modelli d'impiego testati, tenendo conto delle raccomandazioni dell'ufficio di valutazione esterno. A tal fine sono necessarie alcune modifiche alla LSC e all'ordinanza sul servizio civile (OSCI; RS 824.01).

Tuttavia, la valutazione esterna e quella dell'UFAS confermano che gli impieghi testati comportano anche alcune criticità e questioni aperte, da gestire con la dovuta accortezza. Come avvenuto finora, saranno coinvolti gli attori interessati e gli esperti del settore. Il programma «Alloggio», nell'ambito della politica in favore delle persone disabili 2023-2026, offre il terreno ideale: oltre alle associazioni del settore, sono rappresentati l'UFAS, l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB) e la CDOS in quanto membri permanenti nel comitato di programma dell'UFPD, nonché, a seconda delle esigenze, l'UFSP. Ciò significa che sono coinvolti anche gli organi responsabili del progetto pilota. Questo potenziale sinergico deve essere sfruttato. Per questo motivo il DEFR (CIVI) esaminerà in modo più approfondito, in collaborazione con il Dipartimento federale dell'interno DFI (sotto la guida dell'UFPD) nell'ambito del programma «Alloggio», come poter inserire nel sistema standard eventuali impieghi di civilisti a sostegno delle persone che assistono un familiare. Il comitato di programma «Alloggio» verrà coinvolto nei lavori. Va tenuto presente che queste nuove possibilità di impiego non devono aumentare l'attrattiva del servizio civile. Se le forme di impiego testate dovessero consolidarsi e rendere necessaria una modifica della LSC, l'eventuale progetto di modifica di tale testo normativo e della LPG potrà essere lanciato al più tardi entro la fine del 2026.

1 Contesto

Gli anziani e le persone con disabilità vivono sempre più spesso a casa propria. Per poterlo fare, spesso hanno bisogno di un sostegno. In molti casi sono i famigliari a farsi carico dei compiti di assistenza necessari. Conciliare questa incombenza con la vita famigliare e lavorativa di tutti i giorni può essere una sfida non da poco per i congiunti.

In questo contesto negli ultimi anni il Consiglio federale ha avviato alcune misure per migliorare la situazione delle persone che assistono un famigliare. Queste ultime sono state prese in considerazione, ad esempio, nel piano d'azione del 5 dicembre 2014 per il sostegno delle persone che assistono o prestano cure ai propri congiunti e nel programma di promozione «Offerte di sgravio per i familiari assistenti 2017-2020» dell'UFSP¹. Nell'ambito del programma di promozione sono stati raccolti dati aggiornati sul numero di parenti che prestano assistenza, sul loro profilo, sul tipo e sull'entità dei servizi di sostegno, nonché sulle esigenze e sui requisiti delle offerte di sgravio. È emerso che la domanda e l'offerta di supporto non sono perfettamente in linea: circa la metà delle persone che assistono un famigliare non trova un'offerta adeguata. Ciò dimostra che è necessario un sostegno sotto forma di risorse umane aggiuntive.

Conformemente all'articolo 2 capoverso 1 della legge in materia (LSC, RS 824.0), il servizio civile interviene nei settori in cui le risorse per adempiere importanti compiti della comunità mancano o sono insufficienti. Uno studio condotto nel 2019 dalla *Careum Hochschule Gesundheit* per conto del DEFR² ha confermato la necessità di impieghi «di sgravio» da parte dei civilisti nel settore delle cure a domicilio. Le persone bisognose di assistenza e i loro famigliari si sono dimostrati disposti ad accogliere i civilisti nelle loro case. Lo studio ha inoltre dimostrato che la flessibilità è fondamentale per un impiego mirato e proficuo dei civilisti nel settore dell'assistenza a domicilio.

Sulla base di questi risultati e dopo aver preso visione di un documento interlocutorio del DEFR, nella riunione del 25 novembre 2020 il Consiglio federale ha incaricato lo stesso DEFR (EXE n. 2020.2769) di progettare, realizzare e valutare impieghi pilota di civilisti a sostegno delle persone che assistono un famigliare. Il Consiglio federale ha inoltre incaricato il Dipartimento di redigere, entro la fine del 2023, un rapporto sui risultati degli impieghi pilota e sulle sue intenzioni riguardo alle fasi successive³.

Il DEFR adempie il mandato con il presente rapporto. Il capitolo 2 illustra brevemente le caratteristiche di base del sistema del servizio civile necessarie per comprendere le peculiarità degli impieghi pilota. Il capitolo 3 descrive gli elementi centrali del progetto pilota a livello organizzativo e di contenuti. Successivamente, vengono presentati i principali risultati della valutazione esterna (cap. 4) e della valutazione dell'UFAS (cap. 5), realizzate in vista del mandato del Consiglio federale sopra citato. Infine, il capitolo 6 descrive le conclusioni del DEFR e presenta una proposta per le prossime fasi.

2 Caratteristiche di base del sistema di impieghi del servizio civile ordinario

In Svizzera, secondo l'articolo 59 capoverso 1 della Costituzione federale (Cost.; RS 101), ogni cittadino svizzero è obbligato a prestare servizio militare. Chi non può conciliare il servizio militare con la propria coscienza presta, su domanda, un servizio civile sostitutivo (art. 1 LSC).

La durata del servizio civile è generalmente 1,5 volte superiore a quella del servizio militare (art. 8 cpv. 1 LSC). Così, ad esempio, in caso di ammissione prima dell'inizio della scuola reclute è necessario prestare un totale di 368 giorni di servizio civile. Le persone soggette al servizio civile pianificano e prestano i loro periodi d'impiego in modo tale da aver effettuato la totalità dei giorni di servizio previsti prima del licenziamento dal servizio civile (art. 35 cpv. 1 Ordinanza sul servizio civile, OSCi; RS 824.01). Gli impieghi devono essere a tempo pieno (art. 35 cpv. 4 OSCi) e generalmente ogni impiego ha una durata minima di 26 giorni (art. 38 cpv. 1 OSCi). In qualità di autorità competente, il CIVI si assicura

¹ Cfr. [Programma di sostegno «Offerte di sgravio per i familiari assistenti 2017-2020» \(admin.ch\)](#)

² [Careum \(2019\): Befragung «Zivildienstleistende zur Unterstützung von Angehörigen unterstützungsbedürftiger Personen zu Hause»](#)

³ Cfr. comunicato stampa del 25 novembre 2022: [Servizio civile: impieghi pilota per persone che assistono un familiare \(admin.ch\)](#)

che l'obbligo di servizio civile sia adempiuto di conseguenza. A tal fine sono previste anche misure disciplinari (art. 68 LSC) o convocazioni d'ufficio (art. 31a cpv. 4 OSCi). Negli ultimi anni la percentuale di civilisti che al momento del licenziamento non avevano più giorni di servizio da prestare è stata superiore al 97%.

Gli impieghi del servizio civile possono essere svolti solo presso gli istituti d'impiego riconosciuti ufficialmente dal CIVI. In linea di principio, solo le istituzioni pubbliche o private senza scopo di lucro possono essere riconosciute come istituti d'impiego del servizio civile (art. 3 OSCi), a condizione che siano soddisfatti diversi requisiti (cfr. art. 41-43 LSC e art. 3 e 87a segg. OSCi). I civilisti svolgono le loro mansioni in uno degli ambiti di attività definiti all'articolo 4 capoverso 1 lettera a-h LSC⁴. Gli istituti d'impiego e gli impieghi sono soggetti a diversi requisiti. Ad esempio, gli impieghi non possono incidere sul mercato del lavoro, vale a dire che nessun posto di lavoro esistente può essere minacciato dall'impiego di civilisti e che le condizioni salariali e di lavoro nell'istituto d'impiego così come le condizioni di concorrenza non devono essere distorte (art. 6 cpv.1 LSC). A tal fine, gli istituti d'impiego devono pagare un tributo per l'impiego di civilisti (art. 46 LSC), il numero massimo di civilisti impiegabili per ogni istituto d'impiego è limitato (art. 9 cpv. 1 OSCi) e i civilisti possono svolgere solo le mansioni indicate nei mansionari definiti dal CIVI (cfr. art. 40 cpv. 1 e 89 cpv. 1 lett. a OSCi). Il CIVI si assicura che gli istituti d'impiego rispettino tutti i requisiti, in particolare attraverso ispezioni (art. 44 LSC e art. 93 cpv. 1 OSCi).

I civilisti non vengono assegnati agli istituti d'impiego: in base all'obbligo di prestare servizio civile devono infatti organizzare da soli i propri impieghi. A tal fine, tutte le opzioni disponibili sono pubblicate nel portale E-ZIVI e sono i civilisti a contattare direttamente gli istituti. Tra le candidature ricevute, gli istituti d'impiego selezionano i civilisti più adatti. Tuttavia, ciò non conferisce loro alcun diritto all'assegnazione di civilisti (art. 6 cpv. 2 LSC). Se il civilista e l'istituto d'impiego sottoscrivono una convenzione d'impiego conforme alle norme, il CIVI emana una convocazione vincolante (cfr. art. 22 LSC e art. 40 OSCi).

3 Punti salienti del progetto

3.1 Ideazione del progetto pilota

Nella fase di preparazione si è esaminato innanzitutto come adattare il sistema d'impiego alle esigenze specifiche dell'assistenza a domicilio. La questione è stata affrontata in stretta collaborazione con le istituzioni attive nel settore dell'assistenza a domicilio, compresi gli istituti d'impiego riconosciuti, nonché con le associazioni del settore interessate⁵. Hanno inoltre partecipato ai lavori all'interno di un gruppo di accompagnamento l'UFSP, l'UFAS e l'UFPD.

L'analisi del fabbisogno ha confermato e precisato i risultati dello studio Careum del 2019 (v. cap. 1). In particolare, è emerso che le norme esistenti (p. es. l'obbligo del lavoro a tempo pieno, la durata minima fissa) vengono considerate troppo rigide e che è necessaria una maggiore flessibilità.

Su questa base, il CIVI ha sviluppato un *sistema di impieghi pilota* che si differenzia per alcuni aspetti dal sistema di impiego *standard* descritto nel capitolo 2. Il sistema pilota con le modalità specifiche è stato a sua volta approvato dagli istituti d'impiego coinvolti e dal gruppo di accompagnamento. Sono stati consultati anche la Segreteria generale della CDOS, l'assicurazione militare e le associazioni del settore interessate. Il progetto pilota è quindi ben conosciuto e sostenuto dalle parti interessate sia all'interno che all'esterno dell'Amministrazione.

Poiché il sistema di impieghi pilota presentava alcuni scostamenti rispetto al sistema standard, per l'attuazione del progetto è stata creata un'apposita base legale mediante un'ordinanza speciale temporanea (Ordinanza sui test pilota nell'ambito del servizio civile [OTPSC; RS 824.02]). Il Consiglio federale ha adottato la OTPSC il 27 ottobre 2021 e il testo è entrato in vigore il 1° dicembre 2021 (EXE

⁴ Gli ambiti di attività sono: sanità, servizi sociali, scuola, conservazione dei beni culturali, protezione dell'ambiente e della natura, salvaguardia del paesaggio e delle foreste, agricoltura, cooperazione allo sviluppo e aiuto umanitario, prevenzione e aiuto in caso di catastrofi e situazioni d'emergenza nonché rigenerazione dopo simili eventi. I civilisti prestano gli impieghi esclusivamente in questi ambiti.

⁵ ARTISET, insieme, Comunità di interesse Familiari curanti CIFC, Pro Aidants, Pro Infirmis, Pro Senectute, Croce Rossa Svizzera, Spitex Svizzera.

n. 2021.2396). Di seguito vengono illustrate in breve le peculiarità del sistema di impieghi pilota, le cui innovazioni sono state al centro delle due valutazioni (cfr. cap. 4 e 5).

3.2 Elementi centrali del sistema di impieghi pilota

La partecipazione al progetto pilota è avvenuta su base volontaria sia per gli istituti d'impiego che per i civilisti (art. 6 OTPSC). I civilisti interessati sono stati sottoposti a una verifica dell'idoneità da parte del CIVI e dell'istituto competente prima dell'inizio dell'impiego. Poiché gli impieghi di assistenza a domicilio si svolgevano presso le abitazioni di persone vulnerabili, le parti coinvolte sono state particolarmente prudenti nel valutare l'idoneità dei giovani. I rispettivi istituti d'impiego si sono occupati dell'introduzione e dell'inserimento dei civilisti e hanno definito i requisiti specifici necessari per gli impieghi pilota nel loro istituto. Potevano anche chiedere che il civilista effettuasse un periodo di prova (art. 12 cpv. 1 OTPSC) o frequentasse uno dei corsi offerti dal CIVI (art. 12 cpv. 2 OTSPC). Alla luce dei costi aggiuntivi generati dal progetto pilota, gli istituti d'impiego partecipanti sono stati esentati dall'obbligo di pagare i tributi (art. 4 cpv. 2 OTPSC).

Nel progetto pilota sono stati testati due nuovi modelli di impiego: «Varietà» (art. 8 OTSPC) e «Orario» (art. 9 OTSPC). Questi modelli erano disponibili esclusivamente per gli impieghi pilota nell'assistenza a domicilio. Sia «Varietà» che «Orario» rappresentano uno scostamento dal requisito del tempo pieno e si differenziano nell'organizzazione del carico di lavoro. In entrambi i modelli erano possibili anche impieghi pilota inferiori a 26 giorni di servizio (art. 11 cpv. 2 OTPSC).

Nel caso di «Varietà», gli impieghi sono stati svolti con un carico di lavoro predefinito in maniera vincolante dall'istituto d'impiego. Il grado di occupazione doveva essere almeno del 50%, ma era possibile anche un'occupazione a tempo pieno. In caso di impiego part-time (50-90%), i giorni di servizio computabili sono stati conteggiati in base al grado di occupazione⁶.

Gli impieghi «Varietà» potevano essere effettuati in istituti d'impiego che forniscono principalmente assistenza a domicilio (p. es. Spitex o servizi di sgravio). Erano ammessi anche impieghi in istituti d'impiego «fissi» (p. es. case di cura e case per anziani) che hanno poi disposto lo svolgimento di «interventi» a domicilio.

Nel modello «Orario» invece non è stata concordata una percentuale d'impiego fissa: l'istituto ha fatto ricorso ai civilisti nei momenti in cui aveva bisogno di supporto. I civilisti sono quindi stati impiegati in modo variabile in base alle esigenze degli istituti d'impiego. Ai fini dell'obbligo di prestare servizio sono state conteggiate solo le ore effettivamente prestate⁷. Gli impieghi del modello «Orario» potevano essere effettuati soltanto in istituti d'impiego che forniscono principalmente assistenza a domicilio.

Indipendentemente dal modello di impiego, i civilisti dei progetti pilota hanno svolto esclusivamente compiti di assistenza di supporto. Tra le attività tipiche vi sono state la guida, l'accompagnamento (p. es. per le passeggiate, le visite mediche o la spesa), l'aiuto nelle faccende domestiche e nel disbrigo delle pratiche amministrative o lo sgravio ai congiunti tramite la semplice presenza. In particolare, sono state escluse le attività nel campo delle cure infermieristiche, per le quali è necessaria un'apposita formazione.

Tra le altre caratteristiche del sistema di impieghi pilota che si discostano dal sistema standard troviamo il superamento del numero massimo di civilisti per istituto d'impiego (art. 5 OTPSC), le norme per il picchetto (art. 10 OTPSC), alcune disposizioni sulle spese (art. 13 OTPSC), nonché la possibilità (non sfruttata nella pratica) di riconoscere come istituti d'impiego enti con fine di lucro (art. 4 cpv 1 OTPSC).

⁶ Esempio di calcolo: per un impiego al 50% di 100 giorni, al civilista sono stati riconosciuti 50 giorni di servizio. Nel caso di un impiego all'80% sono stati riconosciuti 80 giorni di servizio, mentre nel caso di un impiego a tempo pieno 100 giorni di servizio analogamente al sistema standard.

⁷ Un giorno lavorativo era composto da otto ore di lavoro computabili. Se al termine dell'impiego rimanevano più di cinque ore, queste sono state conteggiate come un giorno di servizio aggiuntivo. Esempio di calcolo: se un civilista ha prestato un totale di 85 ore, gli vengono accreditati nove giorni di servizio (8 giorni di servizio per le 80 ore più 1 giorno di servizio derivante dalle cinque ore rimanenti).

3.3 Attuazione e proroga di sei mesi del progetto pilota

I primi impieghi pilota sono iniziati con l'entrata in vigore della OTPSC il 5 dicembre 2021. Già dopo l'adozione della OTPSC nell'autunno 2021 il CIVI aveva lanciato una campagna informativa per attirare i civilisti interessati e idonei (p. es. fornendo informazioni sul sito e durante le giornate introduttive, nonché prendendo contatti diretti nell'ambito del controllo ordinario dell'obbligo d'impiego). Tuttavia, queste iniziative sono entrate in concorrenza con la ricerca di civilisti per far fronte alla pandemia di coronavirus nell'autunno/inverno del 2021. Nella primavera del 2022, inoltre, in seguito alla guerra in Ucraina, sono stati attivamente cercati civilisti per impieghi di supporto alla Segreteria di Stato per la migrazione (SEM) e ai Cantoni nell'accoglienza dei rifugiati.

In questo contesto, nell'estate del 2022 è apparso evidente che l'obiettivo minimo di 100 impieghi pilota entro la scadenza della OTPSC, il 31 dicembre 2022, sarebbe stato difficilmente raggiunto. Il 17 agosto 2022 il Consiglio federale ha quindi prorogato il periodo di validità della OTPSC fino al 30 giugno 2023.

Grazie a questa misura, entro la fine del progetto sono stati stipulati a livello svizzero 133 impieghi pilota. Di questi, 128 sono stati portati a termine, mentre 5 sono stati interrotti a seguito di malattie o infortuni. Più di due terzi degli impieghi pilota si sono svolti nel modello «Varietà», e principalmente a tempo pieno. Tuttavia, anche il modello «Orario», completamente nuovo, ha suscitato interesse con una quota del 30%.

Regione linguistica	«Varietà» (tempo pieno)	«Varietà» (part-time)	«Orario»	Totale
Svizzera tedesca	34	2	35	71
Svizzera francese	17	9	4	30
Svizzera italiana	27	4	1	32
Totale	93		40	133

In totale hanno partecipato 37 istituti d'impiego, di cui circa la metà non erano in precedenza istituti d'impiego riconosciuti. Complessivamente sono stati offerti in tutta la Svizzera 146 posti d'impiego.

L'obiettivo del progetto di arrivare a 100 impieghi pilota è stato quindi raggiunto con un'adeguata rappresentanza delle regioni linguistiche e un buon mix di istituti d'impiego e di modelli d'impiego.

4 Valutazione esterna del progetto pilota «Assistenza a domicilio»

Il progetto pilota è stato valutato dall'agenzia *Interface Politikstudien Forschung Beratung GmbH* con sede a Lucerna. Il periodo preso in esame va dal 5 dicembre 2021 al 30 giugno 2023 e copre quindi l'intera durata del progetto nonché tutti gli impieghi pilota.

4.1 Tematiche e metodologia

La valutazione si è concentrata su cinque blocchi tematici. In primo luogo, il team ha analizzato la cosiddetta **utilità percepita** da parte delle persone bisognose di assistenza, dei loro famigliari e degli istituti d'impiego. In secondo luogo, ha individuato gli eventuali **fattori di successo e di rischio** degli impieghi pilota, rilevando anche il **carico di lavoro supplementare** rispetto agli impieghi ordinari per il CIVI e per gli istituti d'impiego nonché per le persone assistite e i loro famigliari. Il quarto blocco tematico della valutazione ha esaminato le potenziali ripercussioni degli impieghi pilota sull'**adempimento coerente dell'obbligo di prestare servizio civile**, mentre il quinto ha approfondito la questione dell'**incidenza sul mercato del lavoro**.

Oltre all'analisi dei documenti, per rispondere a queste domande il team di valutazione ha svolto indagini quantitative e interviste qualitative con lo scopo di mettere a punto dei casi modello in cui raggruppare, da un lato, le persone assistite e i loro famigliari e, dall'altro, i civilisti e gli istituti d'impiego. Inoltre, è stato rilevato il carico di lavoro supplementare e sono stati realizzati sondaggi presso i servizi competenti all'interno del CIVI. I dati raccolti sono stati confrontati con i dati a disposizione sul sistema standard.

4.2 I risultati più importanti

Utilità percepita da parte di assistiti, famigliari e istituti d'impiego

Dalle interviste emerge che **gli assistiti e i loro famigliari** sono stati molto soddisfatti dei civilisti sotto ogni punto di vista (v. fig. 1). Per loro i maggiori benefici degli impieghi pilota sono stati la possibilità di interagire con persone giovani, piuttosto rara nel settore delle cure alla persona, e lo svolgimento di compiti assistenziali che i servizi professionali non compiono o compiono solo in parte (v. fig. 2). Il 97 % degli intervistati ha inoltre dichiarato che farebbe nuovamente ricorso ai civilisti per l'assistenza a domicilio.

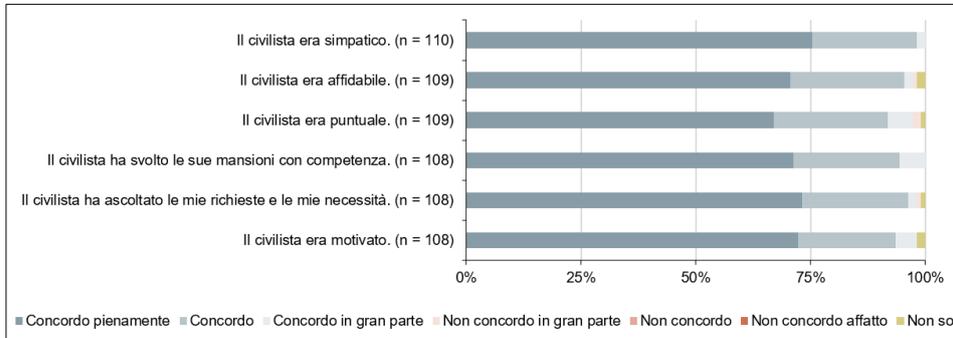


Fig. 1: Soddisfazione degli assistiti e dei loro famigliari riguardo ai civilisti (fonte: Interface 2023)

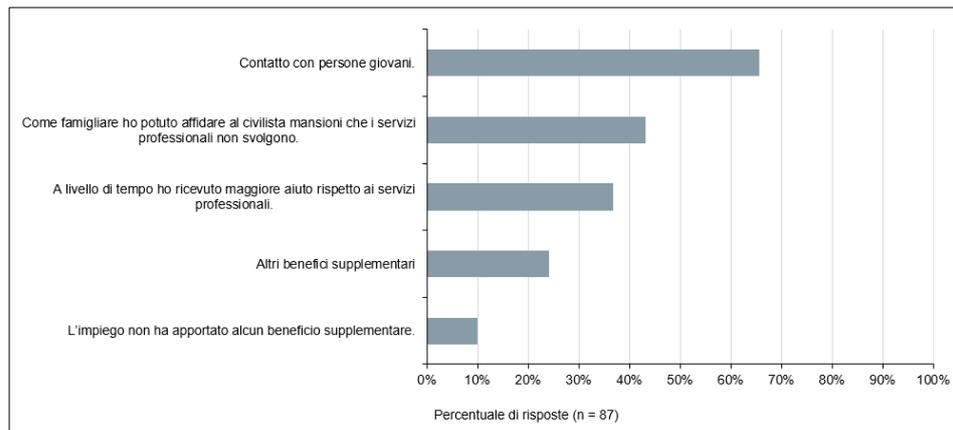


Fig. 2: Benefici supplementari dell'impiego di civilisti rispetto ai servizi professionali (fonte: Interface 2023)

Anche gli **istituti d'impiego** hanno affermato di essere molto soddisfatti degli impieghi pilota per tutti i criteri presi in esame (v. fig. 3). I maggiori benefici sono stati lo sgravio dei collaboratori a favore dei servizi specializzati, la presenza di uomini nel team, l'assunzione di compiti supplementari da parte dei civilisti e la possibilità di realizzare progetti e offrire servizi per i quali solitamente mancano le risorse (v. fig. 4). Inoltre, nei casi modello gli istituti d'impiego hanno dichiarato più volte che gli impieghi pilota hanno permesso di migliorare la qualità dell'offerta di assistenza grazie al fatto che i civilisti hanno svolto delle mansioni assistenziali di supporto che i professionisti non hanno tempo di svolgere.

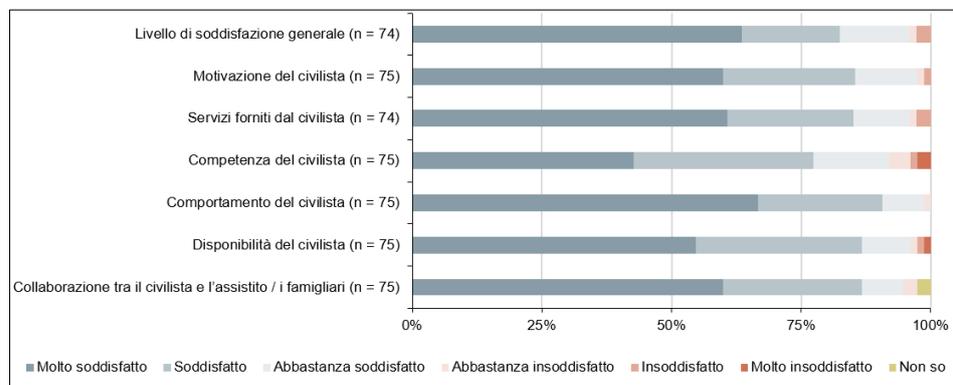


Fig. 3: Soddisfazione degli istituti d'impiego per quanto concerne gli impieghi (fonte: Interface 2023)

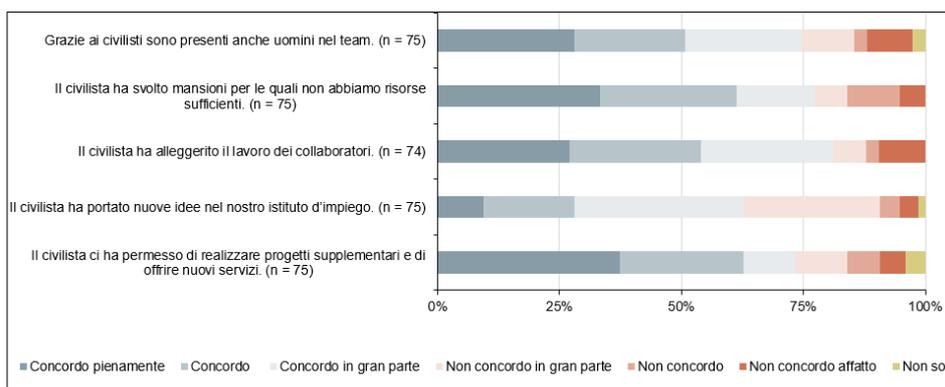


Fig. 4: Utilità dal punto di vista degli istituti d'impiego (fonte: Interface 2023)

Pertanto, la valutazione giunge alla conclusione che gli impieghi pilota sono adatti a soddisfare la domanda di maggiore sostegno non specialistico che viene dalle persone assistite e dai loro famigliari, oltre che dagli istituti d'impiego, e che forniscono benefici tangibili a tutti i gruppi target.

Fattori di successo e rischi / sfide

I principali fattori di successo individuati dal team di valutazione sono l'idoneità e la forte motivazione dei civilisti, il grado di organizzazione, informazione e consapevolezza degli istituti d'impiego nonché l'adeguato supporto fornito ai civilisti da parte degli stessi istituti con l'obiettivo di garantire la qualità.

Per quanto riguarda i rischi e le sfide, la valutazione ha evidenziato soprattutto la particolarità degli impieghi, durante i quali i civilisti si occupano di persone bisognose di assistenza, e quindi vulnerabili, presso il loro domicilio. Nel sondaggio circa un terzo dei civilisti ha dichiarato di essersi sentito talvolta molto provato dal punto di vista psicologico. Inoltre, la valutazione ha messo in luce che gli impieghi nell'assistenza a domicilio hanno richiesto ai civilisti un alto livello di responsabilità e che, a causa del minore potere di controllo di cui dispongono gli istituti d'impiego rispetto agli impieghi standard, vi sarebbe un maggiore rischio di abusi e/o di interruzione dell'impiego. Pertanto, un compito particolarmente importante è quello di selezionare i civilisti idonei e supportarli adeguatamente.

Carico di lavoro supplementare per il CIVI, gli istituti d'impiego, le persone assistite e i loro famigliari

Secondo la valutazione, rispetto agli impieghi standard l'onere amministrativo supplementare a carico del CIVI oscilla tra il 10 e il 20 %. Si tratta in parte di un onere dovuto al tipo di progetto: essendo un esperimento pilota mancava l'infrastruttura tecnica e molte operazioni sono state eseguite manualmente. Inoltre, a causa delle novità insite nei modelli d'impiego sperimentali, il CIVI si è trovato a dover soddisfare un maggior fabbisogno di consulenza e ha svolto delle mansioni di cui normalmente non si occupa con il sistema standard. Il team di valutazione ritiene che una parte del carico di lavoro dovuto al progetto potrebbe essere ridotta integrando i modelli di impiego sperimentali nel sistema standard.

Anche gli istituti d'impiego hanno segnalato un aumento del carico di lavoro, soprattutto per quanto riguarda l'inserimento e il supporto dei civilisti, oltre che nell'organizzazione del lavoro. Tuttavia, nel sondaggio la maggior parte di loro ha affermato che, rispetto agli sforzi richiesti, l'utilità e i benefici apportati dagli impieghi del progetto pilota sono stati piuttosto / molto elevati. Secondo la valutazione, anche in questo caso una parte dell'onere supplementare è dovuta al tipo di progetto e può essere ridotta integrando gli impieghi nel sistema standard. Ad ogni modo è probabile che, rispetto agli impieghi in ambito stazionario, continuerà a esserci un maggiore carico di lavoro a livello di verifica dell'idoneità, inserimento e assistenza dei civilisti interessati.

Nelle interviste le persone assistite e i loro famigliari hanno affermato che gli sforzi da parte loro sono stati proporzionati rispetto ai benefici ottenuti e che solo in alcuni casi vi sono stati degli squilibri o un onere supplementare degno di nota.

Ripercussioni sull'adempimento coerente dell'obbligo di prestare servizio civile

La valutazione mostra che durante gli impieghi pilota i civilisti hanno prestato in media 99 giorni di servizio computabili. Negli impieghi a tempo pieno del modello «Varietà» hanno prestato in media 133 giorni, 100 negli impieghi «Varietà» a tempo parziale e 31 negli impieghi del modello «Orario».

La valutazione non può fornire una risposta chiara alla domanda se, alla fine del loro obbligo di prestare servizio, i civilisti che hanno partecipato al progetto pilota hanno ancora dei giorni residui o se, al contrario, avevano già prestato in precedenza tutti i giorni di servizio come civilisti impiegati esclusivamente nel sistema standard. Se da un lato la media dei giorni di servizio computabili per ogni impiego è piuttosto alta rispetto all'obbligo annuale di almeno 26 giorni, dall'altro circa un quarto dei civilisti coinvolti nel progetto pilota ha prestato in un anno meno giorni di servizio rispetto ai 26 richiesti, soprattutto coloro che hanno scelto il modello «Orario». Sotto il profilo dell'obbligo di prestare servizio tutto ciò può diventare problematico in quanto più un civilista rimane indietro nell'adempimento dell'obbligo più giorni di servizio gli rimarranno alla fine. Di conseguenza, garantire che al momento del licenziamento dal servizio civile abbia adempiuto tutti i giorni di servizio diventerebbe più difficile e più complicato.

Incidenza sul mercato del lavoro

Il team di valutazione ritiene che, se inseriti nel regime standard del CIVI, gli impieghi nell'assistenza a domicilio siano compatibili con il principio della non incidenza sul mercato del lavoro. Infatti, si fa notare che i civilisti non sono «lavoratori», che svolgono soltanto i compiti di assistenza per i quali non è necessaria alcuna formazione specifica e che quindi non entrano in concorrenza con il personale sanitario e infermieristico. Inoltre, il team di valutazione immagina che anche in futuro la domanda di impieghi nell'assistenza a domicilio da parte dei civilisti rimarrà modesta e che quindi il loro numero sarà troppo limitato per avere ripercussioni sul mercato del lavoro. Inoltre, gli istituti d'impiego non possono obbligare i civilisti a occupare tutti i posti disponibili. Infine l'andamento demografico farà sì che in futuro il fabbisogno di servizi di assistenza continuerà a crescere.

4.3 Conclusioni e raccomandazioni di Interface

Nel complesso la valutazione traccia un bilancio positivo del progetto pilota: gli impieghi a domicilio si sono rivelati idonei a soddisfare la domanda di maggiore sostegno non specialistico che viene dalle persone assistite e dai loro famigliari, oltre che dagli istituti d'impiego. Indipendentemente dal modello scelto, assistiti, famigliari e istituti d'impiego si sono detti molto soddisfatti. I civilisti infatti hanno svolto mansioni per le quali gli specialisti degli istituti d'impiego non avevano abbastanza tempo e hanno generato valore aggiunto senza influire negativamente sulle condizioni di lavoro. L'onere supplementare registrato all'inizio per il CIVI e gli istituti d'impiego era in gran parte dovuto al tipo di progetto e può essere ridotto.

Pertanto il progetto pilota ha raggiunto i suoi obiettivi e ha prodotto risultati positivi. Allo stesso tempo, sono stati individuati problemi e punti deboli che dovranno essere affrontati dalle persone competenti e che richiederanno l'adozione di alcune modifiche. Su questa base, il team di valutazione ha formulato le seguenti raccomandazioni.

A. Integrare il progetto pilota nel sistema standard

Alla luce dei riscontri favorevoli, il team di valutazione raccomanda di integrare il progetto pilota nel regime ordinario. Se è vero infatti che gli impieghi di servizio civile non possono risolvere il problema della mancanza di assistenza, a livello individuale possono costituire un notevole sgravio per i famigliari degli assistiti e fornire un contributo importante.

B. Potenziare la collaborazione tra CIVI e istituti d'impiego nella selezione dei civilisti idonei e nell'erogazione del necessario supporto

La valutazione ha dimostrato che tra i principali fattori di successo ci sono la motivazione e l'idoneità dei civilisti, oltre a una buona capacità di informazione e organizzazione degli istituti d'impiego. Rispetto agli altri ambiti di attività, nel settore dell'assistenza a domicilio la selezione e il supporto dei civilisti svolgono un ruolo ancora più importante dal momento che questi ultimi effettuano il loro impiego presso le abitazioni di persone vulnerabili. Per questo, almeno in una prima fase, il CIVI

deve collaborare strettamente con gli istituti d'impiego fornendo loro sostegno e consulenza nel reclutamento dei civilisti.

C. Ridurre la flessibilità dei modelli di impiego per aumentare l'efficienza

Dalla valutazione emerge che i modelli di impiego flessibili nel settore dell'assistenza a domicilio rispondono a un'effettiva esigenza degli istituti d'impiego, oltre che delle persone bisognose di assistenza e dei loro famigliari. Sebbene consigli di inserire i modelli «Varietà e «Orario» nel sistema standard del CIVI, il team di valutazione fa notare che sono necessarie delle limitazioni al fine di garantire una certa continuità, una buona qualità dell'assistenza, un onere ragionevole e l'adempimento dell'obbligo di prestare servizio civile. Ad esempio, negli impieghi «Varietà» a tempo pieno occorre stabilire una durata minima di sei mesi, da prolungare in proporzione per gli impieghi a tempo parziale, mentre nel modello «Orario» occorre limitare l'accesso introducendo alcuni requisiti aggiuntivi (pochi giorni di servizio residui, esperienza con gli impieghi nel settore dell'assistenza a domicilio, scuola reclute o impiego di lunga durata già adempiuti). Inoltre, la durata minima degli impieghi del modello «Orario» deve essere fissata a 26 giorni di servizio.

D. Ottimizzare i processi operativi

Il team di valutazione raccomanda di ottimizzare i processi operativi in modo da ridurre il carico di lavoro del CIVI e degli istituti d'impiego, migliorando in particolare le procedure amministrative tramite apposite modifiche a livello tecnico. Inoltre, occorre valutare la possibilità di inserire il modulo «Assistenza a domicilio» tra i corsi destinati ai civilisti.

E. Garantire la comunicazione interna e la condivisione delle esperienze in tutte le regioni linguistiche

Per concentrare e condividere il know-how e per supportare in maniera appropriata i centri regionali del CIVI, gli istituti d'impiego e i civilisti, il team di valutazione consiglia di istituire un centro di competenze interno denominato «assistenza a domicilio».

5 Valutazione UFAS: principali risultati

In base all'articolo 14 capoverso 3 OTPSC, l'UFAS valuta la compatibilità tra i test pilota svolti e l'indennità di perdita di guadagno (IPG). Nello specifico l'UFAS ha analizzato in primo luogo il conteggio della durata del tragitto come tempo di servizio e i suoi effetti sull'IPG e in secondo luogo il calcolo dell'IPG nei modelli di impiego «Varietà» e «Orario». Per esaminare questi due blocchi tematici l'UFAS si è basata sui dati relativi al tempo di lavoro dei civilisti che hanno partecipato al progetto pilota, anonimizzati e poi collegati al registro IPG⁸.

Conteggio della durata del tragitto come tempo di servizio e ripercussioni sull'indennità di perdita di guadagno

In virtù della legge sulle indennità di perdita di guadagno (LIPG; RS 834.1) le persone che prestano servizio civile hanno diritto a un'indennità per ogni giorno di servizio computabile conformemente alla legge sul servizio civile (art. 1a cpv. 2 LIPG). Anche il giorno dell'entrata in servizio e quello del licenziamento contano come giorni di servizio computabili, così come il viaggio di andata e di ritorno dalla propria casa al luogo dell'entrata in servizio e viceversa. Durante il progetto pilota ai civilisti che svolgevano impieghi a domicilio è stata conteggiata come tempo d'impiego (e quindi di lavoro) la durata del tragitto dall'istituto d'impiego o dalla propria casa fino al luogo dell'impiego a domicilio. Pertanto questo tempo è considerato come tempo di servizio (prestato), con conseguente diritto all'indennità di perdita di guadagno.

⁸ L'UFAS ha preso come base di dati gli impieghi pilota svolti tra il 5 dicembre 2021 e il 30 aprile 2023. Gli impieghi la cui fine era prevista dopo il 30 aprile 2023 non sono stati presi in considerazione perché al momento dell'analisi molti dei dati sulle indennità giornaliere versate dall'IPG per questi impieghi non erano ancora disponibili. Nel periodo preso in esame sono stati effettuati 98 impieghi da parte di 87 persone. Nello stesso periodo, per 81 di queste 87 persone è stato riscontrato un impiego nel registro IPG, mentre per le altre 6 non sono stati notificati pagamenti dal registro fino al 31 luglio 2023. Pertanto, le indagini compiute con i dati anonimizzati si limitano agli 81 civilisti partecipanti al progetto pilota i cui impieghi si sono conclusi prima del maggio 2023 e ai quali è stata versata un'indennità giornaliera IPG. Di questi 81 civilisti 19 hanno effettuato gli impieghi all'interno del modello «Orario» e 62 all'interno del modello «Varietà». Mentre per forza di cose tutti i 19 civilisti del modello «Orario» hanno fornito assistenza a domicilio, nel modello «Varietà» sono stati 47 su 62, mentre gli altri hanno lavorato prevalentemente in modalità «stazionaria» presso l'istituto d'impiego.

Dalla valutazione dell'UFAS è emerso che per quasi il 40 % dei partecipanti la durata del tragitto corrispondeva a meno del 5 % della durata totale del lavoro (v. fig. 5). Di questi la metà svolgevano impieghi senza assistenza a domicilio. Per oltre il 60 % dei partecipanti la durata del tragitto superava il 5 % del tempo di lavoro totale, mentre per un quinto di loro la durata del tragitto copriva oltre il 20 % del tempo totale dedicato allo svolgimento dell'impiego. Ciò significa che un quinto dei civilisti partecipanti al progetto pilota ha trascorso circa un giorno alla settimana a viaggiare dal proprio domicilio al luogo d'impiego e viceversa, che in cambio gli è stato computato un giorno di servizio e che è stato indennizzato finanziariamente tramite l'IPG. L'UFAS ritiene che il rapporto tra la durata effettiva dell'impiego e l'inclusione del tragitto nel tempo di lavoro sia sproporzionato. Sempre secondo l'UFAS, una soluzione al problema potrebbe essere quella di non conteggiare la durata del tragitto come tempo di impiego (e quindi di lavoro) qualora i modelli pilota fossero integrati in modo permanente nel sistema standard del CIVI.

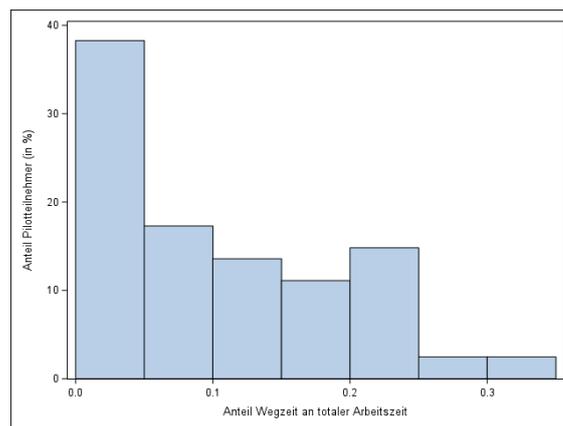


Fig. 5: Durata del tragitto VS tempo di lavoro (fonte: UFAS)

Calcolo dell'indennità di perdita di guadagno

In base alla legge federale sulle indennità di perdita di guadagno (art. 1a cpv. 2 LIPG) le persone che prestano servizio civile hanno diritto a un'indennità per ogni giorno di servizio computabile. Secondo la valutazione dell'UFAS i civilisti del modello «Varietà» hanno ricevuto sette indennità giornaliere ogni cinque giorni di impiego effettuati, mentre quelli del modello «Orario» hanno ricevuto cinque indennità giornaliere ogni cinque giorni di impiego effettuati. L'UFAS ritiene che la modalità di rimborso del modello «Orario» sia conforme alle disposizioni legali in quanto i civilisti hanno diritto alle indennità solo per i giorni di servizio computabili. Pertanto, il metodo usato per calcolare i giorni di servizio nel modello «Varietà» deve essere rivisto e, in caso di integrazione dei due modelli pilota, occorre creare un'apposita base legale all'interno della LIPG. La questione potrebbe essere risolta come è stato fatto per il congedo di paternità: se il congedo non è preso tutto insieme (art. 16k cpv. 4 LIPG) vengono versate due indennità giornaliere supplementari ogni cinque giorni indennizzati, in modo tale da raggiungere un tasso di sostituzione dell'80 % del reddito medio prima della nascita del figlio. I civilisti del modello «Orario» non hanno raggiunto un tasso di sostituzione dell'80 % del reddito medio precedente all'impiego.

6 Conclusioni del DEFR e prossime tappe

La valutazione esterna ha dimostrato che gli impieghi pilota nel settore dell'assistenza a domicilio hanno apportato benefici tangibili alle persone assistite, ai loro familiari e anche agli istituti d'impiego. Infatti, se è vero che non può risolvere il problema della mancanza di assistenza perché i civilisti da impiegare in questo settore sono pochi, a livello individuale il servizio civile può costituire un notevole sgravio per i familiari degli assistiti e fornire un contributo importante. Alla luce dei risultati positivi e del previsto peggioramento della problematica legata all'assistenza, il DEFR ritiene che sia opportuno proseguire con i modelli di impiego testati, come suggeriscono le raccomandazioni dell'ufficio di valutazione esterno. A tal fine sono necessarie alcune modifiche puntuali della LSC e dell'OSCi.

Allo stesso tempo, sia la valutazione esterna sia quella dell'UFAS hanno confermato che gli impieghi pilota presentano anche delle criticità, soprattutto per quanto riguarda il conteggio della durata del tragitto e dei giorni di servizio (con l'eventuale necessità di adeguare la LIPG), la riduzione dell'onere amministrativo, la selezione di civilisti idonei e la riduzione della flessibilità dei modelli per garantire la qualità e l'adempimento dell'obbligo di prestare servizio civile.

Tali questioni devono essere valutate con la dovuta attenzione prima di inserire gli impieghi pilota nel regime standard del CIVI. Come avvenuto finora, saranno coinvolti gli attori interessati e gli esperti del settore. Uno strumento ideale è costituito dal programma «Alloggio»: il 10 marzo 2023 il Consiglio federale ha incaricato il DFI di verificare, nell'ambito della sua politica in favore delle persone disabili

2023–2026, in che modo migliorare le condizioni quadro per la libera scelta dell'alloggio da parte delle persone con disabilità. Inoltre, l'UFPD ha istituito il comitato di programma «Alloggio» nel quale, oltre alle associazioni del settore, sono rappresentati l'UFAS, l'UFAB e la CDOS in quanto membri permanenti nonché, a seconda delle esigenze, l'UFSP. Ciò significa che sono coinvolti tutti gli organi responsabili del progetto pilota. Questo potenziale sinergico deve essere sfruttato per approfondire le questioni in sospeso, integrare i risultati delle valutazioni e, su questa base, individuare gli adeguamenti concreti da apportare alle basi legali pertinenti. Pertanto la possibilità di impieghi del servizio civile a domicilio dovrebbe essere portata avanti come sottoprogetto del programma «Alloggio». In questo contesto, i progetti di revisione della LSC ed eventualmente anche della LIPG possono essere avviati entro la fine del 2026, fermo restando che le modifiche non devono aumentare l'attrattiva del servizio civile.

Procedendo in tal modo sarà possibile non solo chiarire le questioni in sospeso in collaborazione con gli uffici competenti, ma anche tenere conto dell'avanzamento dei lavori del Consiglio federale sullo sviluppo del sistema dell'obbligo di prestare servizio. Attualmente le attività in vista dell'attuazione della prima parte del Rapporto sull'apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile⁹ (fusione del servizio civile con la protezione civile¹⁰) nonché della mozione 22.3055 «Aumentare gli effettivi dell'esercito con misure che interessano il servizio civile»¹¹ hanno già permesso di avviare due progetti di revisione della LSC. Poiché tuttavia non sono ancora stati definiti i dettagli dell'impostazione, al momento lanciare un terzo progetto di revisione della LSC risulta prematuro.

⁹ Cfr. [Apporto di personale in seno all'esercito e alla protezione civile, rapporto del Consiglio federale \(admin.ch\)](#)

¹⁰ La consultazione su questo progetto si è svolta nella primavera 2023: [Miglioramento dell'apporto di personale in seno alla protezione civile: avvio della procedura di consultazione \(admin.ch\)](#)

¹¹ Cfr. [22.3055 | Aumentare gli effettivi dell'esercito con misure che interessano il servizio civile | Oggetto | Il Parlamento svizzero](#)