

Messaggio

numero

6430

data

21 dicembre 2010

Dipartimento

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 20 aprile 2009 presentata da Pelin Kandemir Bordoli e cofirmatari: "Potenziamento dei servizi per le persone anziane e riconoscimento della figura della badante"

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente messaggio ci pronunciamo sulla mozione 20 aprile 2009, firmata dalla deputata Pelin Kandemir Bordoli e cofirmatari, per un potenziamento dei servizi per le persone anziane e per un riconoscimento della figura della badante.

1. INTRODUZIONE

La mozione chiede al Consiglio di Stato di *“studiare le possibilità di integrare all'interno dei servizi aiuto domiciliari anche l'offerta di persone che possano svolgere la funzione di badanti, potenziando così gli stessi servizi aiuto domiciliari”*.

Il potenziamento dell'offerta dei servizi di assistenza e cura a domicilio (SACD) in oggetto, ad opinione dei mozionanti, andrebbe incontro alle esigenze delle persone anziane e delle loro famiglie, in particolare per ciò che concerne l'erogazione di prestazioni nel fine settimana, la sera e la notte. Si parte infatti dal presupposto che le badanti possano rispondere a quei bisogni che altrimenti resterebbero scoperti, pur con il potenziamento dell'assistenza e cura a domicilio in atto dall'introduzione della Legge sull'assistenza e cura a domicilio nel 2000.

Inoltre, si pone l'accento sulla necessità di regolarizzare la posizione lavorativa e le condizioni contrattuali delle badanti.

2. ISTITUZIONE DI UN APPOSITO GRUPPO DI LAVORO

Il Dipartimento della sanità e della socialità, consapevole delle preoccupazioni espresse dalla mozione stessa e tenuto conto delle raccomandazioni formulate dalla Commissione sanitaria sulla pianificazione dell'assistenza e cura a domicilio 2006-2009 in data 28 giugno 2007, ha istituito con decisione del 17 dicembre 2008 un apposito gruppo di lavoro. Ad esso erano stati attribuiti i seguenti compiti:

- misurare e approfondire l'ampiezza del fenomeno delle badanti nel nostro Cantone;
- valutare se e con quali modalità i servizi di assistenza e cura a domicilio sono tenuti ad interagire con questa nuova offerta;

- formulare proposte, modalità e criteri su come regolamentare l'operato delle badanti a domicilio, da inserire nell'aggiornamento della pianificazione settoriale.

Il gruppo di lavoro era composto di rappresentanti dei SACD, di Pro Senectute, dell'Ufficio del medico cantonale e della Sezione dei sostegno a enti e attività sociali (oggi: Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio). Esso era coordinato dal SACD del Mendrisiotto e Basso Ceresio, che aveva assunto quale stagiaire una persona in formazione presso l'USI/SUPSI, per lo svolgimento delle attività operative.

3. ANALISI E CONCLUSIONI DEL GRUPPO DI LAVORO

I lavori del gruppo di lavoro sono durati circa un anno ed il relativo rapporto è stato consegnato al Dipartimento sanità e socialità nel mese di gennaio 2010.

La prima fase dell'indagine, volta ad approfondire il primo compito assegnato al gruppo di lavoro, è stata realizzata attraverso un questionario di raccolta dati sottoposto agli utenti dei SACD che si avvalgono anche del servizio di una badante, e di una serie di interviste a badanti e utenti (o loro familiari). I risultati, esposti nel rapporto intermedio del 23.6.2009, sono i seguenti:

- gli utenti SACD che si avvalgono anche del servizio di una badante sono prevalentemente donne ultraottantenni con figli,
- le badanti sono nel 70-80% dei casi straniere (oltre il 95% se si tratta di coprire il servizio sulle 24 ore) e sono assunte prevalentemente tramite segnalazione di parenti/conoscenti o agenzie,
- sono soprattutto le famiglie con redditi bassi (meno di 25'000 fr./anno) e quelle con redditi superiori ai 40'000 fr./anno ad assumere badanti¹,
- l'intervento della badante è complementare a quello dei SACD, che continua a fornire prestazioni sanitarie (esami e cure, cure di base) riducendo quelle di economia domestica,
- in generale il rapporto di lavoro è soddisfacente per le due parti (famiglie – badanti),
- le famiglie faticano a gestire i tempi di assenza della badante (per vacanze, malattia, ecc.),
- vi è una scarsa percezione dei costi totali effettivi che devono essere sostenuti per una badante,
- mancano riferimenti istituzionali per gli aspetti burocratici.

La seconda fase dell'indagine è stata caratterizzata da un'inchiesta volta ad analizzare la propensione ad assumere una badante da parte degli utenti dei SACD che in quel momento non si avvalevano dei servizi di una badante.

Dai due campioni presi in esame (uno determinato in modo casuale, l'altro composto di utenti definiti complessi, ossia con modalità e tempi d'intervento più importanti) è emerso un tasso di propensione del 40% ca. Essa è positivamente correlata alla presenza di figli e a redditi superiori ai 40'000 fr./anno.

Da ultimo, sono state valutate le possibili modalità d'interazione fra SACD e il servizio di badanti. Fra i vari scenari analizzati (non intervento, mediazione, prestito di personale,

¹ Questa distribuzione delle fasce di reddito è dovuta al fatto che la disponibilità di risorse finanziarie è un elemento importante per la decisione di assumere una badante. Le fasce di reddito inferiori dispongono infatti di aiuti finanziari sottoposti alle condizioni di reddito (prestazioni complementari AVS-AI, aiuti diretti per il mantenimento a domicilio).

personale proprio, partneriato con i privati), il gruppo di lavoro si è indirizzato verso quello della mediazione. Esso comporta, senza un eccessivo impegno da parte dello Stato, una garanzia di un buon livello di qualità e di controllo dell'operato delle badanti. In questo scenario, il SACD, dopo attenta valutazione del bisogno, agisce, preferibilmente attraverso un ente partner, da mediatore fra la famiglia e la badante, occupandosi della selezione, della presentazione, dell'istruzione sul campo e del percorso formativo di base della badante, nonché dell'espletamento delle pratiche amministrative (permesso di lavoro, contratto, buste paga, eventuali sussidi, aspetti fiscali, ecc.). Per la prestazione di mediazione, la famiglia versa una tariffa che garantisce la copertura dei costi.

La conclusione generale a cui è giunto il gruppo di lavoro è che i SACD *“non debbano esimersi dall'offrire ai loro utenti la possibilità di accedere ad un'assistenza personale e continuativa tramite badanti. (...) le quali non devono essere viste in sostituzione / alternativa alla casa per anziani, ma come un'integrazione dei servizi d'assistenza e cura a domicilio che permetta agli utenti di ritardare (e solo in alcuni casi di evitare) il ricovero in casa per anziani quando questo non corrisponda al loro desiderio”*.

4. SPERIMENTAZIONE DELLO SCENARIO DELLA MEDIAZIONE

Su richiesta dell'allora Sezione del sostegno a enti e attività sociali (oggi: Ufficio degli anziani e delle cure a domicilio), il gruppo di lavoro ha pure definito la cornice della sperimentazione dello scenario della mediazione. La finalità della sperimentazione è quella di definire una proposta strutturata d'introduzione a livello cantonale di un servizio badanti che, in un contesto di complementarità e di lavoro di rete, dia adeguate garanzie sui piani della qualità e della continuità.

I SACD coinvolti nella sperimentazione sono quello del Mendrisiotto e Basso Ceresio e quello del Locarnese e Vallemaggia (ALVAD). Il primo ha assunto in proprio l'attività di mediazione, mentre il secondo si appoggia ad enti esterni. Inoltre, i rappresentanti dei due SACD, insieme al Cantone, hanno allestito dei criteri per valutare i vari aspetti concernenti la sperimentazione.

Per svolgere in proprio questa nuova attività, il SACD del Mendrisiotto e Basso Ceresio ha richiesto un'autorizzazione come ente di collocamento e la registrazione quale contribuente IVA.

Nel corso dei primi 8 mesi del 2010 sono state collocate una trentina di badanti, di cui poco più della metà svolgono la loro attività sull'arco delle 24 ore. Alcune sono state collocate in modo temporaneo, soprattutto durante i mesi estivi. Il collocamento è avvenuto in tempi rapidi (2-3 giorni circa dalla richiesta). Questo è stato possibile grazie al fatto che al servizio sono giunte oltre un centinaio di richieste di lavoro da parte di potenziali badanti, che sono state registrate in una banca dati.

Si è osservato che il 34% degli utenti che hanno richiesto l'intervento di badanti (24 ore su 24) proveniva da un soggiorno acuto presso l'EOC e il 53% da altre cliniche.

Dall'esperienza effettuata è emerso il fatto che se l'attività di mediazione viene svolta dal SACD, ciò permette di facilitare il coordinamento fra l'attività del SACD e quello della badante, sia in termini di organizzazione, ma anche di verifica e controllo. Inoltre, quando i compiti e gli obiettivi tra il personale del SACD, la badante e la famiglia sono chiari e ben definiti, i rischi di incomprensioni e di conflitti diminuiscono. Sono però necessari degli strumenti operativi (es. carta etica) per formalizzare la collaborazione, che sono stati messi a punto nel corso della sperimentazione

L'attività di collocamento è autofinanziata tramite la fatturazione all'utente di una tariffa che è stata strutturata secondo la durata del collocamento; ciò evita di creare una situazione di concorrenza sleale verso le agenzie di collocamento private. Le altre attività (valutazione del bisogno, istruzione e formazione della badante e controllo), che, come detto, costituiscono il valore aggiunto rispetto all'attività delle agenzie di collocamento private e la caratteristica dell'intervento pubblico, sono svolte dal personale del SACD e finanziate tramite il contratto di prestazione con il Cantone.

Per quel che concerne il mercato del lavoro, su 33 collocamenti effettuati, 17 persone disponevano già di un permesso di soggiorno valido; per alcune si è provveduto a regolarizzare la loro situazione. Siccome i permessi di lavoro "L" e "B" sono concessi in presenza di un contratto di lavoro, il SACD ha segnalato all'Ufficio stranieri la conclusione dei rapporti di lavoro, ciò che evita di mantenere bloccati i contingenti dei citati permessi.

Nell'ambito della concessione dei permessi si è rilevato che, a volte, l'urgenza della situazione ha obbligato la badante ad iniziare l'attività lavorativa prima che il permesso fosse rilasciato. Il SACD è dell'avviso che andrebbero definite delle procedure particolari o delle deroghe per queste situazioni.

L'ALVAD ha invece dato avvio alla sperimentazione secondo la modalità del modello di mediazione che prevede di avvalersi di enti esterni per lo svolgimento dell'attività di mediazione. Dopo avere designato una persona del servizio quale responsabile del progetto, ha inizialmente preso contatto con un'agenzia privata di collocamento badanti già attiva sul territorio. I collocamenti avvenuti con questa modalità sono stati esigui, tuttavia sono emersi alcuni elementi d'insoddisfazione. In generale, le badanti collocate sono state ritenute valide dal servizio. Sono però state riscontrate delle lacune a livello d'informazione, di rispetto degli strumenti operativi da adottare (carta etica), dell'accompagnamento della badante una volta entrata in servizio presso l'utente e anche della modalità di relazionarsi con gli utenti stessi.

Benché l'ALVAD abbia potuto instaurare i primi contatti con ulteriori 11 casi di utenti che avevano una badante, reclutata privatamente (in genere tramite passa-parola), l'esito della sperimentazione è strettamente legato all'entrata nel settore da parte dell'Associazione non profit Opera Prima. Essa da anni è attiva nel (re)inserimento di donne straniere e svizzere e dal 2005 collabora con i SACD del Sottoceneri nell'ambito dell'economia domestica. Di recente è stata aperta un'antenna nel Bellinzonese per l'economia domestica, ciò che dovrebbe consentire all'Associazione di consolidare la propria presenza nel Sopraceneri e di acquisire i contatti e le esperienze necessari anche per l'attività di collocamento di badanti. A questo proposito Opera Prima ha assunto una coordinatrice e fatto richiesta di autorizzazione al collocamento.

L'avvio più concreto della collaborazione fra Opera Prima e l'ALVAD è avvenuto nel corso dell'autunno.

5. CONCLUSIONI

La fine della citata sperimentazione nei comprensori dei SACD del Mendrisiotto-Basso Ceresio e Locarnese-Vallemaggia è prevista a giugno 2011.

Il Consiglio di Stato, preso atto del principio espresso dalla mozione e delle conclusioni del gruppo di lavoro, si riserva di esprimersi al termine della sperimentazione sull'opportunità e sulle modalità operative dell'introduzione a livello cantonale di un servizio strutturato di badanti che operi in un contesto di complementarità con i SACD e che dia adeguate garanzie sul piano della qualità e della continuità della prestazione.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 20.04.2009

MOZIONE

Potenziamento dei servizi per le persone anziane e per un riconoscimento della figura della badante

del 20 aprile 2009

La questione dell'invecchiamento della popolazione e le relative conseguenze sono state in questi anni più volte oggetto di discussione e dibattito.

In una mozione del 18 febbraio 2008 di Nicoletta Mariolini e cofirmatari, *Ticino: prepariamo la società di domani!*, si ricorda come, secondo le ipotesi dell'Ufficio federale di statistica (UFS) dell'aprile 2007, entro il 2050 la popolazione con più di 65 anni raddoppierà, mentre triplicherà la popolazione con più di 80 anni e quadruplicherà quella con più di 85 anni. Nella stessa mozione si richiede l'elaborazione di un piano specifico riferito all'invecchiamento della popolazione che affronti l'indispensabile contributo dello Stato per i prossimi 40 anni nel risolvere i problemi nei campi sociale, economico, sanitario, assistenziale, abitativo e familiare.

In un'inchiesta del mensile *Confronti* emerge come già oggi l'accompagnamento e l'assistenza alle persone anziane presentino problemi e lacune.

In particolare, l'inchiesta della rivista dimostra l'esistenza, dentro e fuori i confini del nostro Cantone, di un mercato di "domestiche clandestine" presenti al domicilio di persone anziane o di famiglie nel ruolo di badanti.

Per permettere alle persone anziane di rimanere al proprio domicilio, il Ticino si è dotato di una Legge sull'assistenza e la cura a domicilio che garantisce un aiuto sociale e sanitario, ma che, attualmente, con le risorse finanziarie e organizzative a disposizione, non è in grado di garantire un servizio come quello offerto dalle badanti e di rispondere alle crescenti esigenze in questo senso delle persone anziane.

Anche i rapporti della commissione speciale sanitaria del Gran Consiglio sulla pianificazione dell'assistenza e cura a domicilio richiamano a loro volta l'utilità dello sviluppo dei servizi SACD, dei servizi di appoggio e degli aiuti diretti, quale sostegno ad una migliore qualità di vita delle persone anziane, rimarcando però la necessità di un loro potenziamento. Risulta infatti particolarmente problematica, anche da un'inchiesta effettuata nel 2004 dal Dipartimento della sanità e della socialità fra gli utenti dell'assistenza e cura domicilio, l'erogazione di prestazioni nei fine settimana, la sera e, all'occorrenza, la notte. Nel rapporto viene indicato chiaramente che *«gli interventi durante il sabato, la domenica, i giorni festivi e durante la notte rappresentano gli altri punti deboli che richiedono un miglioramento sia in termini di organizzazione sia in termini di risorse. Il 36% degli utenti esprime infatti la propria insoddisfazione. Queste indicazioni corrispondono anche con i pareri espressi dagli utenti nelle risposte aperte del questionario. Tra le raccomandazioni formulate sia dagli utenti sia dalle persone di fiducia figurano soprattutto le necessità di potenziare gli interventi fuori orario.*

Accanto a questi possibili potenziamenti, il 31% degli utenti individua la cura e il sostegno per malati in fase avanzata quale prestazione da migliorare».

Prendendo in considerazione le nuove esigenze espresse dagli anziani, in particolare per ciò che concerne l'erogazione di prestazioni nei fine settimana, la sera, la notte, e dalle famiglie per poter conciliare tutti gli impegni quotidiani, potremmo ipotizzare che oggi le badanti rispondano a bisogni che altrimenti rischierebbero di rimanere scoperti.

Il Dipartimento della sanità e della socialità ha già attivato un gruppo di lavoro per misurare e comprendere il fenomeno delle badanti nel nostro Cantone, sui piani quantitativo, della qualità delle prestazioni e delle condizioni di lavoro. Nel rapporto del Consiglio sulle misure di sostegno all'occupazione e all'economia per il periodo 2009-2011, con la misura 60 si propone di fornire corsi abbinati a stage di pratica per la formazione di badanti. Ciò a dimostrazione della necessità di avere persone formate a svolgere questo compito.

Con la presente mozione chiediamo al Consiglio di Stato **di studiare le possibilità di integrare all'interno dei servizi aiuto domiciliari, anche l'offerta di persone che possano svolgere la funzione di badanti, potenziando così gli stessi servizi aiuto domiciliari.**

In questo modo si andrebbe incontro alle esigenze delle persone anziane e delle relative famiglie. Inoltre, verrebbero create occasioni di lavoro con rapporti d'impiego chiari e ben definiti, che ci permetterebbero anche di combattere efficacemente un mercato nero e clandestino che parrebbe radicarsi anche nella nostra realtà.

Pelin Kandemir Bordoli
Bertoli - Carobbio - Cavalli - Corti - Ghisletta D. -
Ghisletta R. - Lepori - Malacrida - Marcozzi -
Mariolini - Orelli Vassere - Pestoni - Stojanovic