

Repubblica e Cantone Ticino

Dipartimento della sanità e della socialità – Divisione dell'azione sociale e delle famiglie

Dipartimento delle finanze e dell'economia – Sezione del lavoro

# **Strategia interdipartimentale per l'inserimento professionale di disoccupati in assistenza**

Primo rapporto

Bellinzona, 31 ottobre 2014

## Sintesi

Dal 1° maggio 2012 è in vigore una nuova procedura di gestione delle persone disoccupate a beneficio di assistenza sociale. Questa riforma, approvata dal Gran Consiglio il 24 gennaio 2012 con l'adozione del Messaggio 6557, prevede l'unione delle risorse e delle competenze tra la Sezione del lavoro (DFE/SDL) e la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DSS/DASF) al fine di favorire l'inserimento professionale dei disoccupati beneficiari di assistenza.

L'applicazione della nuova strategia ha comportato diversi importanti cambiamenti:

- operativi, ad esempio con l'introduzione di una nuova modalità di verifica iniziale del potenziale di reinserimento professionale delle persone che richiedono prestazioni assistenziali;
- procedurali, con la creazione di nuovi processi nella presa a carico e nel controllo delle persone inserite in strategia;
- di appoggio sulla persona, con la definizione di un progetto unico e condiviso per il reinserimento professionale.

Nel rapporto del 10 gennaio 2012 della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio nr. 6557 concernente la strategia interdipartimentale per l'inserimento professionale di disoccupati in assistenza, era stato richiesto un rapporto sui risultati ottenuti e sui costi dopo il primo anno di sperimentazione.

Il presente rapporto di bilancio sulla strategia risponde a questa richiesta cioè di valutare i diversi aspetti strategici e operativi procedendo ad un confronto tra offerta di misure e fabbisogno per i disoccupati in assistenza e ad un'analisi sul piano dei processi operativi.

Questo documento presenta i contenuti principali della nuova impostazione e i risultati raggiunti. I dati statistici completi relativi all'attività realizzata tra il 1 gennaio ed il 31 dicembre 2013 sono contenuti nel documento allegato (Collaborazione SdL/DASF, Rapporto 2013).

Nel 2013 sono state inserite in strategia 369 persone. Sul totale delle 673 persone gestite dagli URC nel corso del 2013 (una parte era già inserita in strategia dal 2012), il 31 dicembre 2013 vi erano 302 persone ancora iscritte agli URC, mentre le restanti 371 persone avevano nel frattempo concluso o interrotto il percorso di inserimento professionale. Di queste persone, 138 avevano trovato un lavoro (37.2%). Si tratta di un tasso di collocamento importante se rapportato alla particolare tipologia di utenti che conferma l'efficacia della nuova impostazione.

Il rapporto presenta anche un tentativo di quantificazione dell'effetto della strategia quale investimento che, seppur con alcuni limiti tecnici e approssimazioni, conferma che questa nuova modalità di collaborazione costituisce per lo Stato un concreto investimento, sia a corto che a lungo termine.

Il bilancio della strategia interdipartimentale è positivo e nei prossimi anni rappresenterà un elemento cardine di politica di investimento sociale del Cantone.

## **Contenuto**

<b>Introduzione</b>	<b>1</b>
<b>I principali cambiamenti</b>	<b>2</b>
<b>La suddivisione tra inserimento professionale e inserimento sociale</b>	<b>3</b>
<b>Dati chiave strategia 2013</b>	<b>4</b>
<b>Valutazione dell'effetto della strategia in termini di investimento</b>	<b>5</b>
<b>Conclusioni</b>	<b>6</b>

## Introduzione

Con l'entrata in vigore della nuova strategia, l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI) verifica sistematicamente tutte le nuove domande di assistenza sociale e indirizza direttamente e tempestivamente agli Uffici regionali di collocamento (URC) tutte quelle persone per le quali è stato verificato un potenziale di reinserimento professionale nel mercato del lavoro. Esse sono così seguite dai consulenti del personale degli URC e possono essere inserite in percorsi di reinserimento professionale, beneficiando dei provvedimenti del mercato del lavoro organizzati dall'Ufficio delle misure attive (UMA).

Questa innovativa modalità di collaborazione interdipartimentale presenta diversi vantaggi, tra i quali:

- per le persone in assistenza, di poter beneficiare di una consulenza specializzata e di provvedimenti del mercato del lavoro fino ad ora riservati solo ai disoccupati con diritto alle indennità federali di disoccupazione;
- per l'amministrazione cantonale, di razionalizzazione dell'uso delle risorse (con la conseguente eliminazione di doppioni), facendo capo alle competenze di un unico ufficio cantonale già predisposto allo scopo (l'attuazione della strategia è stata realizzata senza aumenti di personale);
- per i partner esterni (ad esempio organizzatori di misure e datori di lavoro) di avere un unico interlocutore cantonale in materia di collocamento di disoccupati.

L'organizzazione amministrativa, dei processi, le modifiche legislative e la formazione del personale sono state elaborate e messe in atto da un gruppo di lavoro composto da rappresentanti della Sezione del lavoro (Direzione, Uffici regionali di collocamento, Ufficio delle misure attive) e della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (Direzione e Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento). Questa attività di preparazione si è svolta tra gennaio e aprile 2012: un lavoro intenso ed efficace che ha permesso di entrare in operatività in soli 4 mesi dalla decisione del Gran Consiglio.

Dopo una prima fase di avvio da maggio a dicembre 2012, il 2013 è stato il primo anno completo di gestione a regime della nuova impostazione.

Il presente rapporto presenta i cambiamenti intervenuti a seguito dell'entrata in vigore della strategia, le principali caratteristiche nella nuova impostazione e i risultati raggiunti.

## I principali cambiamenti

Per le unità amministrative coinvolte nell'applicazione della strategia interdipartimentale, l'applicazione delle nuove disposizioni ha comportato diversi cambiamenti, sia dal punto di vista organizzativo che operativo.

I cambiamenti introdotti hanno permesso di implementare un sistema di gestione maggiormente orientato al risultato e alla valorizzazione delle capacità dei beneficiari di prestazioni assistenziali, con una presa a carico tempestiva e individualizzata delle persona a beneficio di assistenza sociale.

### Per l'USSI

	<b>Prima</b>	<b>Dopo</b>
1	Gestione diretta delle misure di inserimento sociale e professionale	Gestione diretta limitata alle misure di inserimento sociale, delega a URC misure di inserimento professionale
2	Nessuna valutazione congiunta con URC per le iscrizioni delle persone	Valutazione congiunta sistematica di tutte le persone con potenziale di inserimento sociale e professionale
3	Sanzioni in caso di mancata collaborazione non codificate	Sanzioni codificate nel Regolamento sull'assistenza sociale e tramite una direttiva interna specifica
4	Durata dell'iscrizione negli URC indeterminata, nessuna verifica sulle misure adottate e efficacia	Collaborazione su singoli casi di regola limitata ad un anno, con verifiche regolari e alla scadenza del contratto di inserimento professionale

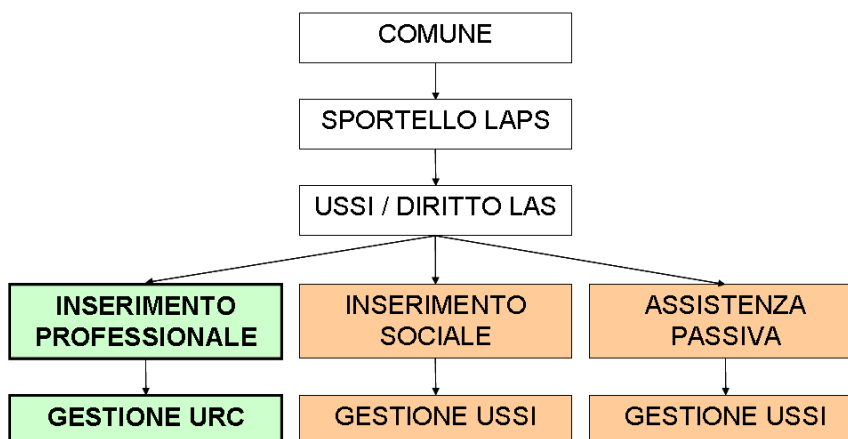
### Per gli URC

	<b>Prima</b>	<b>Dopo</b>
1	Nessun controllo sul numero e tipologia di persone a beneficio di assistenza iscritte negli URC	Valutazione congiunta sistematica con USSI di tutte le persone con potenziale di inserimento sociale e professionale
2	Possibilità limitate di provvedimenti inerenti il mercato del lavoro (misure attive) per le persone senza diritto alle indennità di disoccupazione	Nuovo catalogo di misure attive per beneficiari di assistenza, gestione analoga a casi con diritto alle indennità di disoccupazione
3	Nessuna segnalazione a USSI di casi con comportamento sanzionabile	Verifica e segnalazione sistematica di comportamenti inadeguati passibili di sanzioni
4	Permanenza a tempo indeterminato presso gli URC dei casi USSI	Durata della presa a carico negli URC di un anno, con possibilità di fissare obiettivi e verifiche intermedie e finali

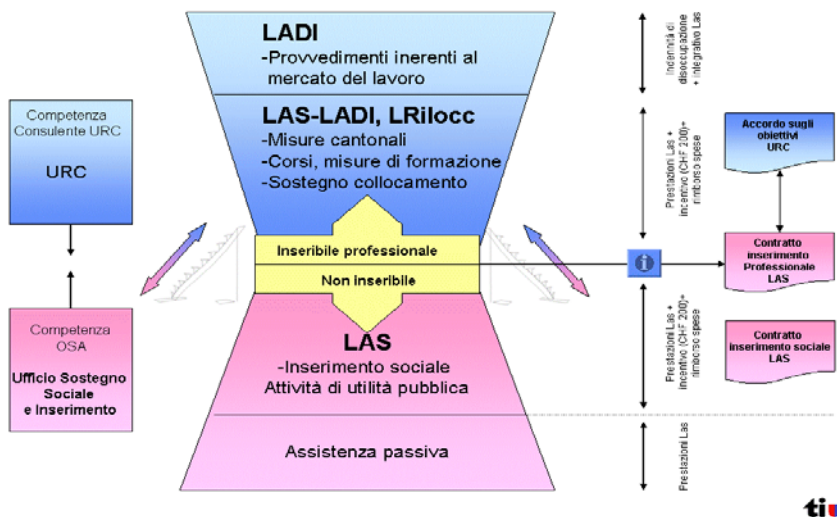
## La suddivisione tra inserimento professionale e inserimento sociale

L'applicazione della strategia interdipartimentale ha permesso di rivedere l'impostazione generale della presa a carico tempestiva delle persone a beneficio di assistenza sociale, con una ripartizione su 3 distinti percorsi individuali (inserimento sociale, professionale e assistenza passiva).

Per coloro che non sono in grado di accedere al mercato del lavoro, ma che possono aspirare ad un grado di autonomia maggiore o che necessitano di un periodo di accompagnamento e di preparazione, l'USSI ha continuato a gestire ed organizzare misure di inserimento sociale, segnatamente attività di utilità pubblica (AUP).



Una chiara distinzione dei ruoli e delle competenze tra URC e USSI, l'approccio dinamico tra inserimento sociale e professionale e una gestione amministrativa snella delle procedure caratterizzano la nuova impostazione.



ti

## **Dati chiave strategia 2013**

I dati statistici relativi all'attività realizzata tra il 1 gennaio ed il 31 dicembre 2013 sono contenuti nel documento allegato (Collaborazione SdL/DASF, Rapporto 2013), a cui facciamo riferimento in questo capitolo.

### **ATTIVAZIONI IN STRATEGIA: CARATTERISTICHE PERSONALI DEI PARTECIPANTI**

Nel 2013 sono state inserite in strategia 369 persone (vedi tabella T2.1 del Rapporto). Il 61,3% era di sesso maschile e per il 63,1% si trattava di persone di nazionalità svizzera. Le persone non inserite in questo percorso di reinserimento, poiché ritenute non collocabili (circa 600), sono state successivamente valutate dall'USSI per l'inserimento sociale, venendo inserite in attività di utilità pubblica (AUP) o seguite in assistenza passiva.

Più di un terzo delle persone inserite in strategia era domiciliato nel distretto di Lugano. Il resto era suddiviso in maniera proporzionata tra i vari distretti del Cantone. Non vi sono differenze di rilievo rispetto alla ripartizione generale dei disoccupati con diritto alle indennità di disoccupazione.

Tra le diverse fasce di età la più rappresentata era quella tra 30-39 anni (26.8%), ma il 38,7% aveva meno di 30 anni, mentre il 34,5% aveva più di 40 anni.

Circa il 57% delle persone inserite aveva concluso almeno una formazione secondaria o terziaria (vedi tabella T2.2). Rispetto all'insieme dei beneficiari di assistenza sociale in Ticino, si evidenzia come nella strategia interdipartimentale siano maggiormente rappresentate le persone di sesso maschile e quelle con una formazione professionale conclusa.

### **PRESTAZIONI FORNITE DAGLI URC ALLE PERSONE INSERITE IN STRATEGIA**

Nel corso del 2013, i consulenti del personale negli URC hanno sostenuto 2'029 colloqui di consulenza con le persone inserite in strategia, alle quali hanno assegnato un totale di 469 posti vacanti e sono state attivate tramite 391 provvedimenti del mercato del lavoro - PML (vedi tabella T3.1).

Tra i PML si evidenzia in particolare l'inserimento di 142 persone nei percorsi settoriali (industria, commercio, gastronomia, edilizia), di 121 nei programmi di occupazione temporanea con sostegno al collocamento, di 84 presso il corso di reinserimento della Fondazione IPT e di 44 (giovani senza formazione) presso il Semestre di motivazione organizzato dalla Divisione della formazione professionale – DFP. (vedi grafico G3.1). Prima dell'implementazione della strategia interdipartimentale, queste misure attive erano riservate esclusivamente a disoccupati beneficiari di indennità di disoccupazione LADI.

### **SITUAZIONE AL 31.12.2013 E TASSO DI COLLOCAMENTO**

Sul totale delle 673 persone gestite dagli URC nel corso del 2013 (una parte era già inserita in strategia dal 2012), il 31 dicembre 2013 vi erano 302 persone ancora iscritte agli URC, mentre le restanti 371 persone avevano nel frattempo concluso o interrotto il percorso di inserimento professionale. Di queste persone, 138 avevano trovato un lavoro (37.2%).

Si tratta di un tasso di collocamento molto soddisfacente se rapportato alla particolare tipologia di utenti. Contando anche le 15 persone in guadagno intermedio ancora iscritte, sono state 153 le persone che hanno trovato lavoro grazie all'inserimento nella strategia interdipartimentale.

## Valutazione dell'effetto della strategia in termini di investimento

Come evidenziato nel rapporto della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 26 ottobre 2011, il sistema di protezione sociale deve passare da una strategia fondata su politiche riparatrici e compensatrici a strategie preventive e di investimento sociale.

Per l'anno 2013 la strategia ha comportato una spesa pari a CHF 2'764'029 per rimborso dei costi agli organizzatori di provvedimenti inerenti il mercato del lavoro (Dati consuntivo UMA 2013 del 27 giugno 2014).

In questo primo bilancio della strategia si ritiene importante tentare un'indicazione relativa all'effetto finanziario di questa spesa, seppur con diversi limiti tecnici rispetto alla difficoltà obiettiva di una tale analisi. I dati presentati devono quindi essere interpretati con prudenza, non tanto come stima effettiva, piuttosto come tentativo di quantificazione.

Per la valutazione si è effettuato un approfondimento su un universo di beneficiari specifico, relativo a 145 casi di persone che al 30 settembre 2013 avevano concluso il percorso di inserimento professionale trovando lavoro, comprendendo quindi anche alcune persone che avevano trovato lavoro già nel 2012. I singoli casi sono stati verificati con la situazione a giugno 2014, quindi dopo 9-24 mesi dalla chiusura del caso. Il numero dei casi verificati è analogo a quanto presentato nel capitolo precedente (138 persone ma limitato al 2013), ha però permesso di effettuare un'analisi con un'affidabilità maggiore rispetto all'effettiva uscita dall'assistenza sociale con un'attività lavorativa non solo temporanea.

Sul totale delle 145 persone che hanno trovato lavoro tra maggio 2012 e settembre 2013, 100 non sono più a beneficio di assistenza sociale (stato al 30.06.2014), mentre 45 casi erano ancora a beneficio di prestazioni assistenziali. Si tratta di casi per i quali l'attività lavorativa è stata solo temporanea o non ha comunque permesso di raggiungere un'indipendenza economica.

Calcolando una spesa media mensile per caso di assistenza sociale pari a CHF 2'325, l'ingresso nel mondo del lavoro di queste 100 persone ha permesso un contenimento annuo della spesa assistenziale pari a CHF 2'790'000 (100 x 2'325 x 12 mesi), al quale si deve sommare un importo di CHF 600'000 relativo ai casi di riduzione o sospensione temporanea dell'intervento assistenziale, per un totale di CHF 3'390'000.

D'altra parte se consideriamo che la permanenza media in assistenza è pari a 23 mesi (dato su Casi chiusi secondo la durata di percezione dell'aiuto sociale, Ticino, 2012, Statistica svizzera sull'aiuto sociale, Ufficio federale di statistica), si può stimare che, a fronte di una spesa annua di circa 2.7 Mio CHF per la gestione corrente annua della strategia, il ritorno finanziario diretto e limitato alle spese assistenziali sarebbe pari a circa 5.3 Mio CHF (100 x 2'325 x 23 mesi).

Per la valutazione dell'effetto della strategia quale investimento, è tuttavia importante evidenziare che non è possibile stabilire un nesso diretto di causalità tra l'inserimento in strategia e l'inizio di un'attività lavorativa. E' inoltre plausibile che una parte di queste persone avrebbe comunque trovato lavoro, anche senza l'attivazione di misure<sup>1</sup>.

L'eventuale contenimento della spesa per il Cantone dovrebbe inoltre considerare anche l'effetto ad esempio sulle maggiori entrate contributive (sia fiscali che per le assicurazioni sociali) delle persone che, rientrando nel mondo del lavoro, ritrovano una loro autonomia. La quantificazione presentata, seppur con i limiti tecnici evidenziati conferma che la strategia interdepartimentale costituisce per lo Stato un concreto investimento, sia a corto che a lungo termine.

---

<sup>1</sup> Nel 2013 l'USSI ha chiuso un totale di 1'107 domande, di queste 436 (29%) per uscita verso il mondo del lavoro. Indipendentemente dalla strategia, vi sono quindi persone che trovano lavoro.



## Conclusioni

I dati presentati e analizzati in questo primo rapporto sulla strategia interdipartimentale per l'inserimento professionale delle persone a beneficio di assistenza sociale confermano che la nuova collaborazione tra l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento e gli Uffici regionali di collocamento è efficace e permette un tasso di collocamento elevato in rapporto alla tipologia di utenza interessata.

L'esperienza acquisita in questi primi anni di funzionalità delle nuove procedure ha tuttavia anche evidenziato alcuni limiti e problematiche che, grazie al monitoraggio costante dei risultati da parte della Sezione del lavoro e della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, hanno comportato l'introduzione di correttivi di singoli processi o nell'organizzazione dei provvedimenti inerenti il mercato del lavoro:

- non è stato possibile assicurare la verifica del potenziale di inserimento sociale e professionale per il 100% delle persone che ha richiesto prestazioni assistenziali (dato 2013: 89%). Il problema è legato al costante aumento di persone che richiedono l'assistenza sociale con un carico di lavoro importante degli operatori socio-amministrativi (OSA) all'USSI (a dicembre 2013 250 dossier/OSA). Per il 2014/2015 è prevista l'introduzione di correttivi in termini organizzativi e nella collaborazione con gli assistenti sociali comunali;
- rispetto al totale dei beneficiari di assistenza sociale, il numero di persone inserite in strategia è modesto, anche se in linea con le stime precedenti l'introduzione della strategia (nel 2013 media 31 persone al mese, mentre si stimavano 40 persone). Inoltre non tutti gli iscritti negli URC beneficiano di provvedimenti inerenti il mercato del lavoro (nel 2013 "solo" il 58% delle persone seguite dagli URC ha beneficiato di una misura attiva). Ciononostante il tasso di collocamento è stato comunque importante (nel 2013 37%). La strategia di inserimento professionale si rileva quindi una misura selettiva, ma efficace. L'esperienza acquisita ha permesso di rilevare che una parte delle persone inserite in strategia ritrova un'attività lavorativa prima di attivare misure attive: questo conferma l'efficacia la presa a carico intensiva e l'impostazione fondata sulla contrattualizzazione della prestazione (contratto di inserimento professionale che prevede sia incentivi che sanzioni). Sono peraltro già state introdotte alcune modifiche sia nella ripartizione dei posti previsti nelle singole misure, sia nell'impostazione di alcuni provvedimenti inerenti il mercato del lavoro. Per il 2014/2015 sono previsti ulteriori correttivi, ad esempio nel numero di posti contrattualizzati.

I risultati ottenuti sono il frutto di un grande sforzo comune tra i due Dipartimenti coinvolti e gli uffici interessati, della fissazione di obiettivi chiari e della loro costante verifica congiunta.

Con il costante aumento delle persone che richiedono e beneficiano di prestazioni assistenziali, il Cantone è chiamato a fornire risposte concrete ed efficaci in termini di reinserimento professionale. Il mondo dell'assistenza sta cambiando, in primo luogo per dimensione del fenomeno, ma anche per la tipologia di beneficiari. La revisione della Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) entrata in vigore nell'aprile 2011 ha condizionato, oltre che il numero d'iscrizioni presso gli Uffici regionali di collocamento (URC), anche i flussi in uscita dagli URC. Cambiamento che ha influenzato pure l'evoluzione del numero di persone che si rivolgono all'assistenza sociale, perché hanno terminato il loro diritto alle indennità oppure perché non hanno acquisito il diritto a tali indennità. Le persone a beneficio di assistenza sociale sono più vicine al mondo del lavoro rispetto al passato e la strategia interdipartimentale per l'inserimento professionale di persone a beneficio di assistenza sociale è una prima risposta efficace a questo cambiamento.

Nei prossimi anni saranno quindi mantenuti e garantiti il controllo e la verifica costante degli effetti della strategia interdipartimentale sia rispetto agli obiettivi di reinserimento nel mondo del lavoro, sia rispetto all'evoluzione della tipologia delle persone che beneficiano di assistenza sociale (età, statuto professionale, grado di formazione) e la conseguente verifica dell'adeguatezza dei provvedimenti proposti.