

# Messaggio

numero

**6167**

data

28 gennaio 2009

Dipartimento

**SANITÀ E SOCIALITÀ**

Concerne

## **Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 4 giugno 2007 presentata da Lorenzo Quadri “Valutare l’ipotesi di creazione di un unico centro di competenze che si occupi di tutte le misure di reinserimento professionale”**

### **INTRODUZIONE**

La mozione evocava la possibilità di attribuire ad un unico centro di competenza i compiti del reinserimento professionale degli utenti che sono oggi assunti da tre diversi servizi statali: invalidità, disoccupazione, assistenza.

L’analisi delle caratteristiche dei tre servizi coinvolti in questi ambiti - dal punto di vista della struttura, utenza, base legale e modalità operative - permette di mettere a fuoco potenzialità e limiti della loro eventuale integrazione in un unico centro di competenza.

Più oltre, dopo aver richiamato gli indirizzi e le esperienze di collaborazione fra gli operatori dei tre ambiti analizzati (invalidità, disoccupazione, assistenza), sarà sviluppata una presentazione più articolata di questi servizi e, in conclusione, si ipotizzeranno possibili scenari evolutivi della situazione attuale.

**L’Ufficio dell’assicurazione invalidità (UAI)** è caratterizzato da una dipendenza quasi totale dall’Ufficio federale delle assicurazioni sociali, che lo finanzia, dalla particolarità della sua missione e utenza, dalle sue modalità operative. È quindi giustificato riconoscere in questo Ufficio un centro di competenza specializzato nel contrastare i rischi d’incapacità di guadagno a causa di danni alla salute fisica o psichica potenzialmente invalidanti. Questo ufficio, in particolare il suo servizio di accertamento medico, potrebbe però essere attivato, in casi giustificati, per verificare la dimensione eventualmente invalidante di pregiudizi alla salute di cui soffrono utenti o candidati alla disoccupazione o all’assistenza.

**L’Ufficio del sostegno sociale e dell’inserimento (USSI)**, per competenze, esperienze e capacità di lavoro disponibili, non è strutturalmente in grado di assumere efficacemente il ruolo dell’inserimento professionale. Solo a fatica, creando un parziale doppio della Sezione del lavoro per dotarsi di competenze interne e di relazioni estese con gli organizzatori di misure attive e con il mondo delle imprese, potrebbe occuparsi di accompagnare i suoi utenti in percorsi d’integrazione professionale facendo capo a enti esterni specializzati. È ciò che fa in parte oggi, tramite una collaboratrice parzialmente “distaccata” dalla direzione della Divisione dell’azione sociale e delle famiglie, DASF, e con l’aiuto dell’Ufficio delle misure attive e della Divisione della formazione professionale, grazie alle risorse straordinarie provenienti dalle vendite d’oro della Banca Nazionale. Ciò che, in ogni caso, l’USSI deve essere messo in grado di attuare meglio, è la prima sommaria valutazione dei suoi utenti: sono in grado di beneficiare di misure attive per il reinserimento professionale? Se sì, essi andrebbero segnalati per l’assessment e il suo seguito all’eventuale Centro di competenza. L’USSI dovrebbe comunque seguire l’utente

nel suo processo d'integrazione e autonomia lavorativa coadiuvando il Centro di competenza con incentivi e sanzioni all'utente secondo l'impegno profuso per approfittare delle opportunità d'integrazione professionale che gli sono offerte.

**La Sezione del lavoro (SdL)**, così come predisposta oggi nell'ambito del mandato di prestazioni della Confederazione ai cantoni per l'esecuzione della LADI, è orientata prevalentemente al controllo, alla consulenza e al collocamento dei disoccupati indennizzati (benché la sua missione di consulenza e collocamento riguardi anche le altre persone potenzialmente collocabili). Non è quindi in grado oggi di assumere con efficacia i compiti di assessment (valutazione delle competenze e delle lacune), orientamento alle misure attive idonee e promozione del collocamento, di persone difficilmente collocabili come lo sono una parte ridotta dei suoi utenti e una parte maggioritaria degli utenti dell'USSI (disoccupati di lunga durata, quasi sempre senza indennità di disoccupazione, poco qualificati, sovente con problemi di salute, a rischio di rottura con il mondo del lavoro). Tuttavia, la SdL - che dispone di un Ufficio delle misure attive (UMA) e di cinque Uffici regionali di collocamento (URC) - potrebbe ampliare il suo raggio d'azione attuale assumendo il ruolo di Centro di competenza per l'inserimento professionale di tutti i disoccupati, compresi quindi gli utenti dell'USSI in età lavorativa, ma a certe condizioni: un rafforzamento quantitativo e qualitativo del suo proprio personale (in una misura da determinare) e un ricorso più esteso (che esige appropriate risorse finanziarie) ai mandatarî esterni: agenzie ed enti specializzati nell'assessment, nell'orientamento, accompagnamento alle misure attive, e nella promozione attiva del collocamento di lavoratori relativamente "fragili".

Nei due capitoli seguenti, si propone:

- una sintesi dei progetti di collaborazione lanciati a livello nazionale e la loro applicazione in Ticino;
- la descrizione dei tre servizi - assistenza, disoccupazione, invalidità - così come si presentano oggi in Ticino, con particolare attenzione alle attività per l'integrazione professionale dei loro utenti.

## **1. IL RAFFORZAMENTO DELLA COLLABORAZIONE TRA I DIVERSI ATTORI SOCIALI**

Il sistema sociale svizzero è indubbiamente complesso. I diversi rami assicurativi offrono un'ampia gamma di prestazioni, sia finanziarie sia in natura, atte a garantire una copertura ottimale in caso di concretizzazione d'un determinato rischio.

Una lacuna del sistema è tuttavia costituita dal fatto che i diversi rami si sono sviluppati in epoche diverse, e l'uno indipendentemente dall'altro.

Negli ultimi anni si è quindi posta l'esigenza di garantire un certo coordinamento. Il frutto di tale lavoro si è concretizzato con l'entrata in vigore, il 1° gennaio 2003, della Legge sulla parte generale del diritto delle assicurazioni sociali (LPGA), alla quale spetta inoltre il pregio d'aver posto una base legale atta a facilitare lo scambio di dati fra le diverse assicurazioni sociali.

In questi ultimi anni, hanno quindi potuto prendere avvio diverse forme di collaborazione che vedono coinvolti gli uffici cantonali che si occupano del collocamento per conto dell'Assicurazione disoccupazione (AD), dell'Assicurazione invalidità (AI) ed altri rami assicurativi con i quali quest'ultima interagisce. In questa dinamica si inseriscono anche i progetti di collaborazione con l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento.

Qui di seguito elenchiamo le forme di collaborazione promosse istituzionalmente a livello nazionale.

### **1.1 Collaborazione interistituzionale (CII)**

La CII è una forma di interazione fra assicurazione invalidità, assicurazione contro la disoccupazione e sostegno sociale, volta a permettere una rapida reintegrazione dell'interessato, evitando nel contempo che la persona sia costretta a correre da un ente all'altro. Dal 2005, in Ticino, questo progetto si è concretizzato tramite due convenzioni di collaborazione tra la Sezione del lavoro e l'Ufficio dell'assicurazione invalidità, e tra la Sezione e l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento, in vigore tutt'ora. Lo scopo di queste convenzioni è il coordinamento nell'attuazione di prestazioni di ordine professionale, evitando quindi i doppioni, tramite una presa a carico mirata e comune dell'assicurato e/o dell'assistito.

### **1.2 MAMAC**

L'acronimo MAMAC significa "Medizinische und Arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management". Si tratta, in pratica, di una forma di collaborazione più stretta e vincolante rispetto a quella proposta tramite la CII.

Attualmente, questa forma di collaborazione è praticata solo in forma di progetti pilota della durata di due anni, che coinvolgono diversi cantoni (escluso il Ticino).

Oggetto del progetto sono le persone che presentano una molteplicità di problemi.

La particolarità del sistema sta nel fatto che si svolge un accertamento comune per tutti gli enti coinvolti, il cui risultato sarà vincolante. Questo tipo d'indagine permette di analizzare la situazione globale della persona in modo rapido e preciso, nonché di offrire gli elementi necessari per poter poi elaborare un piano di misure volto alla reintegrazione dell'assicurato. La gestione del caso viene affidata ad una delle tre istituzioni coinvolte (AI, AD o aiuto sociale).

### **1.3 CII-plus**

Se la CII si è da subito rivelata un ottimo strumento di lavoro, nell'ambito dell'AI ben presto è nata la consapevolezza che una stretta collaborazione anche con altri enti fosse indispensabile, soprattutto al fine di individuare e prendere a carico al più presto possibile casi di invalidità non ancora instauratasi.

È quindi nata una forma di collaborazione, denominata CII-plus, che interessa AI, previdenza professionale (PP), assicurazione giornaliera in caso di malattia e assicurazione contro gli infortuni, compresa la SUVA, il cui scopo consiste in particolare nell'individuazione tempestiva di casi che presentano un potenziale rischio di invalidità.

## **2. BREVE PRESENTAZIONE DEI TRE SERVIZI STATALI CHE SI OCCUPANO DI REINSERIMENTO PROFESSIONALE**

### **2.1 Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI)**

#### ***Basi legali***

La principale base legale di riferimento è la Legge cantonale sull'assistenza sociale (Las, 1971), completata dal Regolamento concernente l'inserimento professionale (1995). L'art. 1 sancisce che le prestazioni sociali destinate a quanti stanno per cadere o siano caduti

nel bisogno hanno lo scopo di favorire l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari. In diversi articoli (31c, 31g, 31l, 49) si fa riferimento ai principi della collaborazione e del coordinamento per la promozione e l'attuazione di misure di inserimento, in relazione a quanto previsto da altre leggi.

Inoltre, il 21 marzo del 2007, il Gran Consiglio ha approvato il decreto legislativo concernente un credito complessivo di fr. 78'000'000.-, da destinare a progetti di rilancio economico e di sostegno all'occupazione, nonché allo sviluppo della ricerca scientifica e delle energie rinnovabili nel periodo 2007-2010. Le misure previste dagli artt. 18-27 sono di competenza della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, tramite due dei suoi uffici, di cui uno è l'USSI.

Da ultimo, l'Ufficio fa riferimento alle norme emanate dalla Conferenza svizzera dell'azione sociale, che attribuiscono un'importanza crescente agli incentivi e ai dispositivi per favorire l'inserimento.

### ***Organizzazione***

L'Ufficio, che dispone di un totale di 32 unità lavorative, ha al suo interno un piccolo settore che si occupa dell'inserimento, dove lavora una sola persona all'80%. Le misure sinora attuate (prescindendo da quelle del programma speciale finanziato con l'oro della Banca nazionale e da quelle, recenti, organizzate tramite una Fondazione privata) sono consistite essenzialmente in programmi occupazionali presso enti pubblici, organizzazioni non profit, imprese sociali. I compiti del settore inserimento sono a due livelli:

- promozione dei programmi presso i potenziali organizzatori;
- inserimento nei programmi degli utenti segnalati dagli operatori responsabili della gestione socio-amministrativa dei dossier, previa valutazione dei profili in relazione alle caratteristiche dei posti disponibili.

### ***Alcuni numeri***

Nel mese di giugno 2008, gli utenti beneficiari di prestazioni assistenziali erano 2'789, di cui oltre il 90% in età lavorativa; di questi, l'87% (2412 persone) era in assistenza poiché "non occupato". Due le ragioni principali:

- non avere trovato un impiego (39%)
- soffrire di problemi di salute (malattia, infortunio, invalidità) (24%).

Con le risorse disponibili (finanziarie e di personale), l'Ufficio ha potuto promuovere 349 programmi nel 2006 e 254 nel 2007.

Per ovviare almeno in parte ai limiti dell'azione interna, è stato stipulato un contratto di prestazione con la "Fondazione Integrazione per Tutti" (IPT), che si occupa della valutazione, motivazione, formazione (tramite stages e laboratori), e collocamento di persone affette da problemi di salute. Da gennaio 2007 sono stati segnalati a IPT circa 300 utenti.

### ***Misure straordinarie e riorganizzazione***

Dalla primavera del 2007, le misure d'inserimento sono state differenziate maggiormente in funzione delle caratteristiche degli utenti e coordinate con quelle finanziate con il credito straordinario. Solo una parte di queste ultime (le misure destinate ad utenti anziani) è attuabile facendo capo ai collaboratori dell'USSI. Per le altre, l'Ufficio non dispone del personale necessario, né in termini numerici, né di conoscenze, e si avvale dunque della collaborazione di partner esterni.

Sono stati sinora attribuiti tre mandati: uno, interno all'Amministrazione cantonale, all'Ufficio delle misure attive ed alla Divisione della formazione professionale; un altro, alla Labor Transfer di Camorino, per l'attuazione delle misure destinate ai giovani; un terzo, alla Fondazione Integrazione per Tutti, per il collocamento in azienda tramite bonus di inserimento.

## **2.2 Sezione del lavoro (SdL)**

### ***Basi legali***

La SdL opera sulla base di tre leggi. La Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), la Legge sul collocamento e il personale a prestito (LC) e la Legge cantonale sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-rilocc). In base ad un preciso mandato di prestazione, definito "Accordo 2006-2009", sottoscritto dalla Confederazione e dai cantoni a partire dall'anno 2000, e rinnovato a tre riprese, gli uffici della SdL eseguono i compiti ad essi delegati dalle tre Leggi citate, tramite gli strumenti messi a disposizione e secondo le modalità operative indicate per perseguire gli scopi del mandato. I risultati dell'esecuzione di questo mandato sono valutati annualmente dall'Autorità federale, secondo un modello che si ispira alla filosofia della nuova gestione pubblica.

### ***Genere e quantità utenti***

Gli utenti dei diversi servizi della SdL sono i datori di lavoro alla ricerca di personale (circa 3000 aziende utilizzano più o meno saltuariamente i servizi della Sezione) e tutte le persone alla ricerca d'impiego, disoccupate e non, che desiderano beneficiare dei servizi pubblici di collocamento. Mediamente sono circa 10'000 gli iscritti presso gli Uffici regionali di collocamento (URC) ticinesi e tra di essi figurano tutte le persone a beneficio di indennità di disoccupazione, nonché qualsiasi altra persona residente in Ticino che desideri reperire un'occupazione lavorativa. Tra di esse figurano quindi anche utenti dell'UAI e dell'USSI, che dispongono di un grado di collocabilità almeno parziale.

### ***Strutture***

La SdL fa parte della Divisione dell'economia del Dipartimento delle finanze e dell'economia, ed in essa confluiscono tre uffici coordinati con l'ausilio di alcuni servizi generali centralizzati:

1. *l'Ufficio delle misure attive* è incaricato di realizzare e sorvegliare tutta l'offerta dei provvedimenti del mercato del lavoro (PML), quali i corsi di formazione, i programmi d'occupazione temporanea, gli stages in azienda, gli incentivi all'assunzione, e così via, in funzione delle necessità espresse dagli Uffici Regionali di Collocamento (URC). I PML gestiti dall'Ufficio delle misure attive sono finanziati dall'assicurazione disoccupazione (20 milioni di franchi nel 2007) e dal Cantone, tramite la L-rilocc (circa 6 milioni di franchi nel 2007);
2. *l'Ufficio giuridico* si occupa principalmente di verificare e decidere in merito ad alcune situazioni di potenziale abuso nei confronti dell'assicurazione disoccupazione segnalati dalle casse di disoccupazione e dagli URC. Parallelamente, è l'Ufficio incaricato di decidere in merito alle concessioni d'indennità per lavoro ridotto e per intemperie, nonché dell'autorizzazione e del controllo delle agenzie private di collocamento;
3. *l'Ufficio di collocamento* è composto dai 5 URC (Bellinzona, Biasca, Chiasso, Locarno e Lugano), che esso coordina per garantire alle persone in cerca d'impiego che vi sono iscritte un servizio equo e di qualità. Gli URC sono incaricati del controllo, della

consulenza e del collocamento delle persone che fanno richiesta d'indennità di disoccupazione, come pure della consulenza e del collocamento di altre persone, senza indennità di disoccupazione.

### ***Numero collaboratori addetti a questi servizi***

La SdL si compone di quasi 200 collaboratori, di cui una ventina operativa presso l'Ufficio misure attive, mentre circa 150 sono collaboratori dei 5 URC (di cui un centinaio di consulenti del personale).

### ***Misure di reinserimento disponibili***

Le principali misure di reinserimento che la LADI e la L-rilocc mettono a disposizione dei consulenti del personale per favorire il reinserimento rapido e duraturo dei cercatori d'impiego sono gestiti, controllati ed organizzati dall'UMA, e sono i seguenti:

- corsi di perfezionamento collettivi e individuali;
- stages di formazione;
- aziende di pratica commerciale;
- assegni di formazione;
- programmi di occupazione temporanea;
- semestre di motivazione;
- periodi di pratica professionale;
- assegni per il periodo d'introduzione;
- misure in favore di nuove attività indipendenti;
- sussidi per spese di pendolari e soggiornanti settimanali;
- incentivi all'assunzione per la creazione di nuovi posti di lavoro;
- bonus d'inserimento per persone facilmente collocabili;
- sussidi per l'assunzione di disoccupati che hanno esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione;
- indennità di trasloco.

### ***Principali modalità operative***

Tutte le strutture della SdL eseguono i loro compiti utilizzando il sistema informatico COLSTA, gestito dalla Confederazione, per l'amministrazione degli assicurati LADI. Per l'esecuzione dei loro compiti, sia nella gestione delle persone in cerca d'impiego, che in quella dei PML, i collaboratori della SdL devono attenersi alle precise modalità operative emanate dal Segretariato di Stato dell'economia (SECO) tramite direttive.

## **2.3 Ufficio dell'assicurazione invalidità (UAI)**

Secondo il nuovo art. 54 LAI (in vigore dal 1° gennaio 2008) *"I cantoni istituiscono il loro ufficio AI sotto forma di istituto cantonale di diritto pubblico dotato di personalità giuridica."* La legge federale, inoltre fissa i compiti specifici degli uffici AI cantonali (art. 57 cpv. 1 LAI), tra i quali vi è la determinazione dei provvedimenti d'integrazione, la sorveglianza dell'attuazione e l'accompagnamento dell'assicurato durante l'esecuzione di queste misure. Queste comprendono i provvedimenti di reintegrazione professionale, ossia l'orientamento, la prima formazione, la riformazione, le misure di reinserimento, l'aiuto al collocamento e l'aiuto in capitale.

L'utenza che si rivolge all'ufficio AI per la richiesta di prestazioni è costituita da persone che hanno un danno alla salute e che, per questo, soffrono di limitazioni nell'esercizio di attività professionali. Nel 2007 l'ufficio AI ha ricevuto circa 2600 domande nuove di prestazioni ed emanato circa 15'000 decisioni. Fino a settembre 2007 sono stati liquidati 1401 casi di accertamenti di ordine professionale e 1491 casi di reintegrazione. Con la quinta revisione, trattata in modo più esteso in seguito, il numero delle persone a beneficio di misure finalizzate al reinserimento nel mondo del lavoro aumenteranno in misura esponenziale grazie alla procedura di intervento tempestivo.

Per l'applicazione di queste prestazioni l'ufficio AI dispone di consulenti in integrazione professionale e di consulenti in collocamento. Per rispondere agli obiettivi voluti dalla 5a revisione e alle indicazioni dell'UFAS, l'ufficio AI nel corso dell'ultimo anno e mezzo ha consolidato la propria organizzazione.

### ***Autorità di vigilanza***

La Confederazione esercita la vigilanza sugli uffici AI cantonali, conformemente all'art. 64 e segg. LAI. Tale competenza viene esercitata sotto il profilo materiale, amministrativo e finanziario.

Per questo motivo l'UAI ha inoltrato all'UFAS la richiesta sulla legittimità di istituire, come proposto dalla mozione, un centro unico di competenza. Da una prima risposta emerge come l'autorità federale raccomandi vivamente una più stretta collaborazione tra i vari enti interessati, ossia l'assicurazione disoccupazione, l'aiuto sociale e l'assicurazione invalidità. A questa esigenza ha risposto la collaborazione interistituzionale e il progetto CII-MAMAC, attualmente in fase pilota in alcuni cantoni, che dopo valutazione potrebbe estendersi in tutta la Svizzera. Tuttavia, dopo aver ponderato le varie possibilità contenute nella mozione, l'UFAS ha escluso non solo la costituzione di un ente unico, ma anche la delega generale di gestione comune dei casi.

In una seconda risposta, l'UFAS ha ribadito la sua presa di posizione precedente; a titolo abbondanziale ha pure ricordato che una delega di compiti all'Ufficio AI da parte di un'autorità cantonale deve essere in ogni caso approvata dal Dipartimento federale dell'interno. Le spese supplementari devono inoltre essere sostenute dal Cantone stesso.

### ***Organizzazione***

La Confederazione istituisce gli uffici AI cantonali e a tale scopo conclude convenzioni con i Cantoni (art. 54 LAI). Gli uffici AI sono costituiti sotto forma di istituto cantonale di diritto pubblico dotato di personalità giuridica propria. A loro volta gli Uffici AI cantonali devono organizzarsi in modo tale da poter garantire con professionalità ed efficienza l'esecuzione dei compiti affidatigli dalla legge federale.

L'ufficio AI del Cantone Ticino ha un'organizzazione che salvaguarda il lavoro interdisciplinare sui casi. La struttura ha a disposizione tra gli altri i consulenti in integrazione professionale, i consulenti in collocamento, i medici e i segretari ispettori che gestiscono i casi nell'ottica di un possibile reinserimento nel mondo del lavoro dell'assicurato.

### ***Il principio cardine: reintegrazione prima della rendita***

Il principio cardine che regge l'AI è che la reintegrazione ha la priorità sulla rendita.

Il compito principale che spetta all'AI è quello di reintegrare la persona che subisce una perdita della capacità di guadagno a causa di un danno alla salute nel circuito lavorativo. A tal fine, la Legge sull'assicurazione invalidità (LAI) ha predisposto diversi strumenti.

La concretizzazione di tale fondamentale principio, che nel corso degli anni ha assunto un'importanza crescente, è avvenuta ed avviene tuttora percorrendo essenzialmente due vie: da un lato il rafforzamento della collaborazione con i diversi attori sociali, dall'altro l'ampliamento degli strumenti a disposizione dell'AI per garantire un reinserimento rapido e mirato.

### ***L'ampliamento degli strumenti atti a garantire una reintegrazione rapida ed efficace***

Le più recenti modifiche legislative introdotte con la quarta revisione della legge (2004), ed ancor più con la quinta (2008), hanno fornito agli UAI ulteriori, importanti strumenti di lavoro.

#### ***La quarta revisione***

In ambito di reintegrazione e collaborazione è stato introdotto l'art. 68<sup>bis</sup> LAI, che pone la base legale formale per una collaborazione AI-AD, avvicinando ulteriormente i due enti.

Da citare inoltre la modifica dell'art. 18 LAI concernente l'aiuto al collocamento. La diversa formulazione del testo legale ha fatto assurgere detto aiuto a vero e proprio diritto, con il relativo obbligo per l'AI di concederlo ogni qualvolta si stabilisce che a causa del danno alla salute l'assicurato incontra potenzialmente maggiori difficoltà nel reperire un impiego. Questa modifica legislativa ha portato molti uffici, tra i quali l'ufficio AI del Canton Ticino, a creare al loro interno un vero e proprio servizio di collocamento.

Il Canton Ticino, per esempio, dispone attualmente di cinque collaboratori specializzati in collocamento.

#### ***La quinta revisione***

L'AI, come detto, è un'assicurazione che punta al reinserimento veloce e duraturo dell'assicurato nel mondo del lavoro.

Diversi studi hanno dimostrato che, già dopo pochi mesi di inattività lavorativa, le possibilità di reinserimento diminuiscono in misura importante. Affinché il successo dell'intervento sia garantito, è pertanto indispensabile intervenire tempestivamente.

La quinta revisione della LAI, che è entrata in vigore il 1° gennaio 2008, fra le diverse novità, introduce la procedura di rilevamento e d'intervento tempestivo.

Nella pratica, diversi enti o persone sono di regola informati immediatamente di un caso d'inabilità lavorativa. Si pensi per esempio ad un datore di lavoro, oppure all'assicurazione perdita di guadagno.

Dal 1° gennaio 2008, data dell'entrata in vigore della quinta revisione, questi ed altri interessati (enumerati all'art. 3b LAI), sono abilitati a segnalare all'AI il caso di un assicurato già dopo quattro settimane d'inabilità lavorativa.

L'AI esaminerà sommariamente il caso, convocando di regola la persona ad un colloquio. Deciderà quindi se una richiesta di prestazioni è opportuna o meno. Questa fase è denominata rilevamento tempestivo.

Una volta introdotta la domanda, l'assicurato verrà seguito da vicino da un esperto in reinserimento professionale, che elaborerà un piano reintegrativo personalizzato, potendo far ricorso a diverse nuove misure d'intervento (per es. corsi, stages, adattamento del posto di lavoro). Scopo di questa fase, denominata intervento tempestivo, è quello di evitare che la persona perda il posto di lavoro o, nel caso in cui ciò fosse già accaduto, che possa velocemente essere reinserita in un altro posto. Questa fase deve di regola concludersi entro sei mesi.

Parallelamente alla messa in atto dell'intervento tempestivo, si svolge l'istruttoria ordinaria del caso, atta a stabilire il diritto a prestazioni.



Il nuovo modus operandi introdotto dalla quinta revisione, permetterà quindi di rendere effettivo il motto “reinserimento prima della rendita”.

### **Misure di reintegrazione professionale disponibili**

#### **PRESTAZIONE**

Prestazioni reintegrative di ordine professionale in generale  
Provvedimenti di reinserimento per preparare all'integrazione professionale  
Orientamento professionale  
Prima formazione professionale

#### **LEGGE**

Art. 8 LAI; art. 10 LAI  
Art. 14a LAI  
Art. 15 LAI  
Art. 16 LAI; Art. 5 e 5<sup>bis</sup>  
OAI

#### **PRESTAZIONE**

Riformazione professionale  
Aiuto al collocamento  
Aiuto in capitale  
Indennità giornaliera

#### **LEGGE**

Art. 17 LAI; Art. 6 OAI  
Art. 18 – art. 18a LAI  
Art. 18b LAI  
Art. 22 – 25 LAI

### **CONCLUSIONE**

Dato ciò che precede, come già accennato nell'Introduzione, si possono prospettare due varianti, la cui scelta è più politica che tecnica, che denominiamo “Status quo migliorato” e “Due Centri di competenza”.

#### **A. Status quo migliorato**

Si rinuncia alla creazione di un unico Centro di competenza per l'integrazione professionale:

- **L'Ufficio dell'AI** si sviluppa secondo le direttive dell'Ufas e gestisce in proprio tutto il percorso d'integrazione dei suoi utenti (persone a rischio d'incapacità di guadagno a causa di pregiudizi alla salute): dall'assessment al collocamento. Nell'ambito della strategia di rilevamento e intervento tempestivo e nello spirito del progetto MAMAC, il servizio medico regionale dell'UAI dovrà però poter essere attivato per valutare, dal profilo delle condizioni di salute invalidanti, anche utenti della SdL e dell'USSI. Questo sarà possibile qualora la Confederazione, una volta conclusa la fase progettuale, decidesse di estendere l'applicazione di CII-MAMAC a tutti i Cantoni.
- **La Sezione del Lavoro** continua ad eseguire il mandato LADI incentrato sull'inserimento rapido e duraturo dei disoccupati nelle imprese del mercato del lavoro primario, offrendo alle imprese candidati idonei a rispondere alle loro esigenze. Il suo Ufficio delle misure attive (UMA) – che tiene aggiornato il catalogo di misure e dei loro organizzatori – lo rende disponibile anche per l'offerta di misure attive agli utenti dell'USSI, senza però farsi carico di gestire (direttamente o tramite mandati esterni) il processo di (re)integrazione professionale delle persone dipendenti dall'assistenza (assessment, orientamento, inserimento in misure attive idonee, promozione del collocamento presso le imprese del mercato del lavoro primario). La gestione del processo di reinserimento dei singoli utenti non rientra comunque tra i compiti dell'UMA (questo ufficio non dispone del personale necessario per assumersi questa incombenza). La gestione di questo processo sarebbe invece di competenza degli Uffici regionali di collocamento (URC), che però non dispongono attualmente di sufficiente personale per seguire in maniera adeguata ed intensiva una tipologia di

utenza difficilmente collocabile quale notoriamente è quella che beneficia di prestazioni assistenziali.

- **L'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento**, limitatamente a chi beneficia delle sue prestazioni finanziarie, potrà promuovere l'integrazione professionale dei suoi utenti solo se avrà il personale e le risorse finanziarie per stipulare contratti con terzi cui delegare i compiti indicati al punto precedente inerenti al processo d'integrazione.

## **B. Due Centri di competenza**

- **L'Ufficio dell'AI**, come già indicato nella Variante A/, svolge il ruolo di **Centro di competenza specializzato nell'integrazione professionale delle persone colpite da danni alla salute** che possono pregiudicare in modo duraturo la capacità di guadagno. Con la quinta revisione dell'AI, altri enti, tra i quali la disoccupazione e l'assistenza, sono legittimati ad attivare l'ufficio tramite la segnalazione di persone che soffrono di un'incapacità lavorativa che si sono rivolte a loro. Tramite un eventuale accordo trilaterale (UAI, SdL, USSI) si stabilirà in quale misura e modo una parte dei servizi dell'UAI potrà essere attivata per determinati utenti della disoccupazione e dell'assistenza con problemi di salute. La Confederazione dovrà avallare tale accordo e il cantone assumere gli eventuali costi supplementari.
- **La Sezione del lavoro** assume il ruolo di **Centro di competenza per l'inserimento professionale di tutti i cercatori d'impiego, anche di quelli più "fragili"** (compresi quindi gli utenti dell'USSI). Essa adatta la sua organizzazione, le sue risorse (personale e sua formazione; risorse per mandati ai partner esterni) e il ventaglio delle sue misure attive e dei loro organizzatori così da poter gestire (direttamente o tramite mandati esterni), anche il processo di (re)integrazione professionale dei lavoratori più "fragili", sovente dipendenti dall'assistenza (assessment, orientamento, inserimento in misure attive idonee, promozione attiva del collocamento presso le imprese del mercato del lavoro primario).

Ovviamente la variante B, in particolare per quanto riguarda la riorganizzazione della Sezione del lavoro, ha dei costi finanziari sicuri, che occorre quantificare prima di decidere, mentre è difficile assicurare che i benefici siano in grado di compensarli: minor durata in disoccupazione di lavoratori "fragili", minori passaggi all'assistenza e reinserimento di chi ne è già beneficiario, interruzione di processi invalidanti, riduzione di costi indiretti (salute), riduzione dello spreco di risorse umane (giovani che mancano il loro primo inserimento lavorativo, anziani espulsi precocemente dal processo produttivo).

A fronte di questa situazione, il Consiglio di Stato ritiene prematuro pronunciarsi sin d'ora per lo scenario A/ o per lo scenario B/. Occorre infatti ricordare che, ai fini di un particolare sforzo d'integrazione di lavoratori fragili e giovani in difficoltà, il Gran Consiglio ha stanziato 21 milioni di fr. per i 4 anni 2007-2010, (Programma straordinario "Oro BNS"). Si tratta di 5 milioni di fr. all'anno.

Alla scadenza di quel programma se ne valuteranno gli esiti e si potrà decidere con maggiore consapevolezza se almeno una parte di quelle risorse potrebbe essere confermata per potenziare la Sezione del lavoro nel senso indicato, così da metterla in condizione di svolgere efficacemente il ruolo di Centro di competenza per l'inserimento professionale anche dei lavoratori più fragili: una soluzione che potrebbe essere più razionale che non lo sviluppo parallelo di un'importante capacità analoga presso l'USSI, solo per i suoi utenti.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: Mozione 04.06.2007

## MOZIONE

### **Valutare l'ipotesi di creazione di un unico "centro di competenza" che si occupi di tutte le misure di reinserimento professionale**

del 4 giugno 2007

Tra disoccupazione, AI e assistenza esiste un alto grado di permeabilità. Ogni mese in media in Ticino tra le 150 e le 200 persone esauriscono il termine quadro LADI. Molti di questi disoccupati di lunga durata hanno quale unico sbocco l'assistenza o l'AI.

E l'AI, segnatamente l'invalidità per motivi psichici (che rappresenta in Ticino circa il 40% delle nuove domande), è progressivamente diventata un'alternativa all'assistenza per quelle persone che, dopo aver perso l'impiego, non sono più riuscite a reinserirsi nel mondo del lavoro.

Un'indicazione in questo senso la dà anche l'alto tasso d'invalidità ticinese: 7.3%, contro il 5.4% a livello nazionale e il 4.7% dei Grigioni. Difficile non vedere in questa situazione una correlazione con l'alto tasso di disoccupazione ticinese.

Questi tre servizi statali - disoccupazione, assistenza, invalidità - perseguono il medesimo obiettivo: il reinserimento professionale (laddove non ci siano ostacoli insormontabili di natura sanitaria) dell'utente.

Tuttavia i tre servizi si trovano di fatto a servire ognuno il proprio cespite d'utenza (rispettivamente: disoccupati all'interno del termine quadro LADI; disoccupati di lunga durata o altre persone escluse dal mondo del lavoro; persone che non hanno un'occupazione per motivi di salute), e sono separati uno dall'altro.

Questo malgrado non solo l'obiettivo sia comune, ma spesso anche l'utenza, che non di rado transita da tutti e tre i servizi, poiché i problemi si sovrappongono.

La conseguenza di questa situazione non può che essere una dispersione di forze, di know-how e di contatti con i datori di lavoro. Come pure un maggiore carico del cittadino nel bisogno, che si trova a dover fare la spola tra un ufficio e l'altro.

Vista la comunanza d'obiettivo e spesso d'utenza, s'impone tra uffici di disoccupazione, assistenza e invalidità la maggior coesione possibile.

Il massimo risultato in questo senso - propugnato anche da addetti ai lavori - consiste nel superamento del sistema "tripartito" di divisione in tre settori distinti dell'Amministrazione pubblica (e che sottostanno pure a Dipartimenti diversi), per passare alla costituzione di un unico centro di competenza, che si occupi di tutte le misure di reinserimento professionale: concentrando così forze, contatti con i datori di lavoro e know-how, e riducendo il carico burocratico (e spesso anche di frustrazione) gravante sull'utente in un periodo particolarmente delicato della sua esistenza.

Con la presente mozione si chiede pertanto al Consiglio di Stato:

- di valutare l'ipotesi di creazione di un unico "centro di competenza" che si occupi di tutte le misure di reinserimento professionale.

Lorenzo Quadri