

Messaggio

numero
6723

data
12 dicembre 2012

Dipartimento
FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione del 26 giugno 2012 presentata da Michele Guerra “Reintrodurre i corsi linguistici di reinserimento per i disoccupati”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente rapporto il Consiglio di Stato risponde alla mozione citata, ispirata da un articolo apparso su *Il Mattino della domenica* secondo il quale “*nel gennaio 2011 il Governo ha deciso di tagliare i fondi sui corsi linguistici privati a beneficio dei disoccupati*”. In particolare, la mozione chiede di:

1. “valutare la fattispecie, nello specifico il contenuto e l’efficacia dei corsi di riqualifica professionale oggi erogati, paragonandolo all’efficacia dei corsi linguistici”;
2. “mettere in atto tutte le misure possibili volte a reintrodurre i corsi linguistici per la riqualifica professionale”;
3. “se del caso riformulare per intero i programmi di riqualifica al fine di investire in modo più efficace i fondi”.

PREMESSA

Prima di entrare nel merito delle argomentazioni della mozione, formuliamo alcune considerazioni sull’insieme dell’organizzazione dei provvedimenti del mercato del lavoro della Legge sull’assicurazione contro la disoccupazione (LADI) e delle scelte riguardanti l’offerta di queste misure.

Iniziamo con ricordare i principi generali soggiacenti a questi strumenti d’integrazione professionale (vedi, *Circolare sui provvedimenti inerenti al mercato del lavoro*, SECO, gennaio 2009 - cifre A1, A2, A4, A11, A 24):

- i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) sono strumenti destinati a prevenire la disoccupazione incombente e a combattere quella esistente (art. 1a cpv. 2 LADI). Si tratta di strumenti che sono intesi a favorire la reintegrazione rapida e duratura degli assicurati nel mercato del lavoro. Devono migliorare l’idoneità al collocamento (art. 59 cpv. 2 lett. a LADI), promuovere le qualifiche professionali secondo i bisogni del mercato del lavoro, diminuire il rischio di una disoccupazione di lunga durata e l’esaurimento del diritto all’indennità nonché offrire la possibilità di acquisire esperienze professionali (art. 59 cpv. 2 LADI);
- spetta ai Cantoni mettere a disposizione degli assicurati il numero di posti e il tipo di PML ritenuti necessari;

- il fatto di aver beneficiato di un PML è spesso un vantaggio nella ricerca di un impiego. Tuttavia, dato che i mezzi dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) sono vincolati a uno scopo specifico, le prestazioni dell'assicurazione devono essere strettamente limitate ai casi in cui la frequentazione di un PML si impone per motivi inerenti al mercato del lavoro. Secondo la giurisprudenza del Tribunale federale delle assicurazioni, la formazione di base e la promozione generale del perfezionamento professionale non sono di competenza dell'AD, il cui unico compito consiste nel combattere la disoccupazione esistente o prevenire la disoccupazione incombente, in determinati casi, mediante provvedimenti concreti di reintegrazione;
- l'assicurato non può pretendere prestazioni dell'assicurazione contro la disoccupazione per frequentare un PML se è possibile assegnargli un'occupazione adeguata (art. 59 cpv. 1 e 2 LADI);
- come precisato a più riprese dal Tribunale federale delle assicurazioni, la partecipazione a un PML deve migliorare notevolmente l'idoneità al collocamento dell'assicurato. Un possibile miglioramento dell'idoneità al collocamento sul piano teorico, improbabile però nella pratica, non è sufficiente a soddisfare i presupposti di cui all'articolo 59 LADI. La partecipazione a un provvedimento va rifiutata se sussistono seri dubbi riguardo all'effettivo miglioramento dell'idoneità al collocamento dell'assicurato.

Nel Cantone Ticino è la Sezione del lavoro, tramite il suo Ufficio delle misure attive (UMA), ad occuparsi di predisporre l'offerta di questi provvedimenti sulla base della strategia di reinserimento delle persone in cerca d'impiego attuata dagli Uffici regionali di collocamento (URC), secondo quanto stabilito dall'*Accordo Confederazione – Cantone per l'esecuzione della Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione*".

In materia d'impiego dei PML la strategia prevede l'attivazione entro il terzo mese di disoccupazione della maggior parte dei cercatori d'impiego, assegnati alle diverse misure in funzione di una categorizzazione che tiene conto del settore e della qualifica professionale, dell'età, dell'esperienza e di situazioni particolari (ad esempio la presenza di problemi di salute). Si tratta prevalentemente di corsi di tecniche per la ricerca d'impiego e di percorsi per il rilevamento delle competenze professionali.

Nei primi mesi di disoccupazione possono essere esclusi da questa attivazione tramite PML i cercatori d'impiego qualificati, con esperienza professionale, in possesso di una documentazione completa per la candidatura e con buone capacità di cercare lavoro. Solitamente, nei primi sei mesi di disoccupazione circa la metà dei disoccupati trova un impiego.

Per chi resta più a lungo senza impiego possono essere proposti altri PML: corsi di perfezionamento o di aggiornamento indicati nei rapporti al termine dei percorsi di rilevamento delle competenze; misure per l'acquisizione di esperienze professionali (stage, pratiche professionali in azienda, programmi d'occupazione individuali in professioni specifiche); sussidi diretti al collocamento (sussidi federali o cantonali alle aziende che assumono disoccupati); assegni di formazione per chi progetta una prima formazione o una riqualificazione professionale; misure di sostegno per la creazione di nuove attività come indipendenti.

In breve, nel corso degli anni e sulla base dell'esperienza acquisita, la Sezione del lavoro ha diversificato l'offerta di PML in relazione ai bisogni concreti di specifiche categorie di cercatori d'impiego, privilegiando provvedimenti vicini al mercato del lavoro reale.

PARTECIPAZIONE, EFFICIENZA ED EFFICACIA DEI CORSI DI LINGUE PER PERSONE DISOCCUPATE

Contrariamente a quanto sostenuto nella mozione, da parte dello Stato non vi è stato alcun taglio di fondi destinati ai corsi di lingue per disoccupati.

Nella tabella seguente è illustrata l'evoluzione negli ultimi due anni dell'assegnazione dei corsi di lingue a persone disoccupate.

Corsi linguistici 2010-11	Partecipanti 2010	Partecipanti 2011
Tedesco	320	190
Tedesco (test livello)	352	167
Italiano	228	177
Italiano (test livello)	232	219
Italiano: alfabetizzazione	4	0
Inglese	152	91
Inglese (test livello)	142	79
Francese	10	2
Russo	0	1
Totale	1'440	926
Soggiorni linguistici all'estero organizzati dalla SECO (3 mesi)	40	40

Il calo dei partecipanti registrato nel 2011 è in gran parte dovuto all'importante calo della disoccupazione avvenuto in conseguenza dell'introduzione della IV revisione della LADI (dal 1 aprile 2011).

I corsi di lingue, che interessano soprattutto gli assicurati del settore commerciale e amministrativo, vengono sussidiati su richiesta e a precise condizioni, dopo test appositi nell'ambito di un rilevamento delle competenze.

I risultati di questi test, basati sul "Portfolio europeo delle lingue", sono rapportati al livello di conoscenza delle lingue richiesto nella rispettiva professione: in questo modo, prima di assegnare un corso è possibile valutare se il livello di conoscenza auspicato è raggiungibile in tempo brevi. Inoltre, il corso di lingua è autorizzato solo se la persona interessata è disposta a seguire il corso fuori dagli orari lavorativi, così da non intralciare il collocamento o l'eventuale svolgimento di uno stage. Oppure se è disposta a seguire corsi intensivi con soggiorni nella rispettiva regione linguistica, spesso abbinati a stage.

Usuale è invece l'autorizzazione a frequentare corsi linguistici quando il miglioramento delle conoscenze di una data lingua è una condizione dichiarata nell'ambito di una concreta trattativa d'assunzione.

Per contro, in genere, non sono più autorizzati corsi di lingue straniere per principianti, poiché il raggiungimento delle conoscenze utili a fini professionali richiede troppo tempo rispetto all'obiettivo prioritario di un rapido inserimento.

Sull'efficacia e sull'efficienza dei corsi di lingue si sono espressi a più riprese anche gli esperti che su richiesta dell'Ufficio Misure Attive vigilano sull'andamento dei corsi linguistici per disoccupati. Essi hanno fra l'altro rilevato altre controindicazioni riguardo alla promozione dei corsi di lingue nell'ambito delle misure attive, rilevando come l'efficienza di questi corsi e la scarsa progressione nei risultati conseguiti dai partecipanti fosse in molti casi minata dalla poca predisposizione o dallo scarso impegno dei partecipanti. A conclusioni analoghe sono arrivati numerosi altri cantoni dopo anni d'esperienza.

EFFICACIA DEI PROVVEDIMENTI DEL MERCATO DEL LAVORO (PML) IN GENERE

L'autorità federale entra nel merito dell'efficacia dei PML dal punto di vista della validità della politica del mercato del lavoro. In particolare la SECO è interessata a sapere se i mezzi attribuiti al sistema del servizio pubblico di collocamento e ai PML sono organizzati dai Cantoni in maniera efficace e se questa politica ha degli effetti sulla situazione economica in Svizzera.

A questo scopo la SECO commissiona periodicamente studi a università svizzere e a uffici privati di ricerca.

L'ultima serie di ricerche di cui si conoscono i risultati è stata realizzata negli anni 2004 e 2005, con pubblicazioni nel 2006 (per un riassunto delle ricerche vedi *La Vie économique* - SECO, Berna ottobre 2006 e *Optimisation du service public de l'emploi: mise en pratique des enseignements tirés de diverses études*, in *La Vie économique*, SECO, Berna aprile 2009).

Per quanto riguarda l'efficacia complessiva dell'attività dei servizi pubblici di collocamento, da una decina di anni si utilizzano i quattro indicatori di risultato contenuti nell'accordo di prestazione tra autorità federale e cantonale che considera soprattutto la durata media della disoccupazione quale parametro di misura.

Un paio di ricerche dell'ultima serie hanno messo a fuoco i fattori decisivi per favorire l'obiettivo del reinserimento rapido e duraturo dei disoccupati, attraverso l'analisi dei processi di questi servizi, l'indagine delle strutture organizzative e dell'impiego degli strumenti a disposizione tra i quali il ricorso ai PML.

A proposito dei PML è stato constatato che il loro valore sta soprattutto nell'usarli per una rapida attivazione dei disoccupati; rapidità non favorita per esempio da corsi di lingue diurni che rallentano, rispettivamente ostacolano, il collocamento, visti i tempi lunghi necessari per un miglioramento significativo delle competenze linguistiche ai fini del collocamento. Per contro è stato rilevato che una maggior efficacia si ottiene mediante programmi d'occupazione temporanea o corsi brevi sulle tecniche di ricerca d'impiego.

La qualità e l'efficacia dei PML sono verificati dall'UMA e, a scadenza triennale, con visite di controllo a campione dalla SECO. In molti casi per verificare la qualità delle prestazioni l'UMA si avvale della collaborazione della Divisione della formazione professionale e di esperti esterni.

I criteri applicati coprono i seguenti aspetti:

- certificazione eduQua richiesta a tutti gli organizzatori che offrono delle formazioni (che prevede fra l'altro la qualifica dei formatori nell'ambito della formazione di adulti e l'indagine sulla soddisfazione dei partecipanti);
- valutazione congiunta dei risultati sulla base delle convenzioni in incontri annuali tra UMA e organizzatore;
- supervisione da parte di esperti su mandato dell'UMA;
- verifica a campione di documenti prodotti dagli organizzatori (es. rapporti finali ai consulenti URC, soddisfazione partecipanti);
- visite di controllo presso gli organizzatori (colloqui con partecipanti e operatori PML);
- tasso di collocamento entro due mesi dal termine della misura;
- soddisfazione dei consulenti URC (questionari e incontri di valutazione).
- in sede di valutazione delle offerte l'UMA verifica inoltre sistematicamente le qualifiche dei diversi operatori attivi nei PML.

CONCLUSIONI

In conclusione, visto quanto sopra esposto, il Consiglio di Stato ritiene che la mozione sia da respingere, risultando le proposte contenute nell'atto parlamentare prive di oggetto per la parte riferita al presunto taglio ai corsi di lingue per disoccupati e di fatto già evase per quel che riguarda l'attenzione all'impiego efficiente ed efficace delle risorse destinate ai PML da parte degli uffici preposti.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, M. Borradori

Il Cancelliere, G. Gianella

Annessa: mozione 26 giugno 2012

MOZIONE

Reintrodurre i corsi linguistici di reinserimento per i disoccupati

del 26 giugno 2012

In una delle ultime edizioni de "Il Mattino della Domenica" viene riportata la notizia del taglio dei fondi per i corsi linguistici privati a beneficio dei disoccupati.

Stando a queste informazioni, nel gennaio 2011 il Governo ha deciso di tagliare i fondi sui corsi linguistici privati a beneficio dei disoccupati.

Mentre questi utilissimi corsi di riqualifica sono stati tagliati, pare sussistano invece programmi di riqualifica parimente o similmente costosi, ma molto meno utili.

Come riporta infatti il domenicale: *"Si vede che per Bellinzona sono più importanti i "corsi" di pittura dei porcellini sui vasetti, ed i giochi dei Lego, proposti (aihnoi) come corsi di riqualifica professionale per disoccupati e persone in assistenza. Signori, per questo genere di corsi, sono stati spesi in un anno 32 milioni di franchi dei nostri contribuenti."*

La conoscenza delle lingue è oggi fondamentale nel mercato lavorativo e, nell'ottica della riqualifica per rientrare in un mercato dal quale si è purtroppo usciti, imparare una lingua in più è sicuramente utile.

Questa azione ha quindi generato una concatenazione di problemi:

eliminazione di giusti corsi di riqualifica (lingua) --> riqualifica meno efficace --> minori introiti per chi tiene questi corsi --> aumento della disoccupazione fra chi tiene questi corsi --> più problemi in generale.

Il domenicale aggiunge anche questi elementi:

"Recentemente abbiamo avuto un esempio di una insegnante che ha sinceramente ammesso di guadagnare al mese non più di 800-1000 franchi a causa di queste misure."

"Questa improvvisa decisione ha creato non pochi problemi agli istituti di lingua privati, i quali da tempo avevano creato delle strutture per accogliere tutti questi corsi emanati dall'ufficio del lavoro (Ufficio Misure Attive) ed inoltre stipulato dei contratti d'affitto che evidentemente devono rispettare."

"L'amarezza aumenta con il fatto che ogni singolo docente per poter insegnare ai disoccupati deve autofinanziarsi i corsi di qualifica professionale, nonché gli aggiornamenti professionali e questi sono investimenti pesanti che incidono in modo importante nella vita economica dello stesso insegnante. Insegnante che, non dimentichiamolo, non ha alcun diritto di poter intervenire su tali decisioni del governicchio, quindi rischia in prima persona di perdere anche il lavoro."

È quindi alla luce di queste informazioni apparse su più mezzi d'informazione che si chiede di:

1. valutare la fattispecie, nello specifico il contenuto e l'efficacia dei corsi di riqualifica professionale oggi erogati, paragonandolo all'efficacia dei corsi linguistici.
2. Mettere in atto tutte le misure possibili volte a reintrodurre i corsi linguistici per la riqualifica professionale.
3. Se del caso riformulare per intero i programmi di riqualifica al fine di investire in modo più efficace i fondi.

Michele Guerra