

Messaggio

numero

6797

data

8 maggio 2013

Dipartimento

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 25 giugno 2012 presentata da Pelin Kandemir Bordoli e cofirmatari “Per una valutazione delle misure previste dalla Legge cantonale sul rilancio dell’occupazione”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con il presente rapporto prendiamo posizione sulle proposte contenute nella mozione del 25 giugno 2012 presentata da Pelin Kandemir Bordoli e cofirmatari “Per una valutazione delle misure previste dalla Legge cantonale sul rilancio dell’occupazione”.

Nell’atto parlamentare vengono richiamate le misure cantonali per la lotta alla disoccupazione, contenute nella Legge sul rilancio dell’occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-rilocc), nonché le misure varate dalla Città di Lugano dal 2009 in favore della popolazione cittadina alla ricerca di un impiego.

Nel concreto, dopo aver ricordato sinteticamente alcuni elementi che caratterizzano questi dispositivi, la mozione formula all’attenzione del Consiglio di Stato le due richieste seguenti:

1. effettuare al più presto una valutazione esterna delle misure previste dalla Legge cantonale sul rilancio dell’occupazione, rispetto agli scopi definiti all’art.1 della stessa, come pure di programmarne una valutazione periodica;
2. in accordo con le autorità del Comune di Lugano, estendere, se possibile, tale valutazione esterna anche alle misure di promozione dell’occupazione varate dalla Città di Lugano, in modo da valutarne l’efficienza, l’efficacia, la possibile estensione in tutte le regioni/comuni e il possibile sussidiamento da parte del Cantone, rispettivamente l’integrazione di dette misure nella L-rilocc, al fine di accrescerne le opportunità d’impiego di tutte le persone e giovani residenti in Ticino, indipendentemente dal luogo di domicilio.

1. LE MISURE DELLA L-RILOCC

La L-rilocc, entrata in vigore il 1° marzo 1998, integra e rafforza - tramite misure finanziate dal Cantone - i provvedimenti previsti dalla Legge federale sull’assicurazione contro la disoccupazione (LADI).

Come indicato dall'art. 1, i suoi scopi sono di prevenire e combattere la disoccupazione, favorire il reinserimento dei disoccupati, alleviarne le difficoltà economiche e promuovere il rilancio dell'occupazione.

Le misure della Legge sono suddivise in due sezioni: il rilancio dell'occupazione (artt. 3 - 9) e il sostegno ai disoccupati (artt. 10 - 13).

Vari articoli che la compongono sono stati modificati a più riprese nel corso degli anni, a seconda dell'evoluzione del mercato del lavoro e in base alle esperienze accumulate nel tempo. Allo stato attuale, le misure previste sono le seguenti:

- incentivo all'assunzione (art. 3);
- bonus di inserimento in azienda (art. 4);
- incentivo all'assunzione di giovani al 1° impiego (art. 4a);
- sostegno al collocamento per giovani soggetti al periodo d'attesa speciale LADI (art. 4b);
- assunzioni di disoccupati problematici (art. 5);
- sostegno al collocamento per persone disoccupate al termine del diritto alle indennità LADI (art. 5a);
- incentivi per nuove attività indipendenti (art. 6);
- indennità di trasloco (art. 7);
- borse dell'impiego (art. 8);
- progetti pilota (art. 9);
- indennità straordinarie per ex-indipendenti disoccupati (artt. 10 - 11);
- contributo ai premi assicurativi per rischio perdita indennità causata da malattia (art. 13).

Il 15 novembre 2012 il DFE ha pubblicato un documento statistico riassuntivo dei dati quantitativi e finanziari relativi all'applicazione della L-rilocc dalla sua entrata in vigore (1° marzo 1998) fino al primo semestre 2012 (vedi documento allegato).

Da questo documento si può osservare che, in totale, sull'intero periodo preso in considerazione sono state concesse:

- 17'451 misure di rilancio dell'occupazione (artt. 3 - 9);
- 8'260 misure di sostegno ai disoccupati (artt. 10 - 13).

Tali misure hanno generato complessivamente costi per quasi 111 milioni di franchi, suddivisi per categoria come indicato nella tabella seguente:

	Totale in migliaia di franchi
TOTALE	110'849
Rilancio dell'occupazione	
Incentivo all'assunzione	24'877
Bonus di inserimento in azienda	26'362
Incentivo all'assunzione di giovani al 1° impiego	800
Sostegno al collocamento giovani periodo d'attesa	-
Assunzione di disoccupati problematici	11'950
Sostegno al collocamento disoccupati termine diritto LADI	-
Incentivi per nuove attività indipendenti - consulenza	2'160
Incentivi per nuove attività indipendenti - oneri sociali	5'765
Indennità di trasloco	212
TOTALE	72'126
Sostegno ai disoccupati	
Indennità straordinarie	24'812
Contributo ai premi assicurativi	13'762
TOTALE	38'574
Progetti pilota	149

Per tutte le informazioni relative alla descrizione di ognuna di queste misure (scopo, beneficiari, durata, ammontare del sussidio ed eventuali modifiche legislative intercorse) e per ulteriori dettagli ed approfondimenti sui dati quantitativi e finanziari dei primi quindici anni di L-rilocc, rimandiamo all'esaustivo documento allegato.

Da un'osservazione attenta di tutti i dati presentati nel documento è possibile constatare che le misure introdotte dalla L-rilocc hanno avuto senza dubbio un grande impatto numerico e finanziario sul mercato del lavoro ticinese: migliaia sono stati i nuovi posti di lavoro che sono stati creati con l'aiuto di queste misure; migliaia sono state le persone che sono state assunte anche grazie a questi sussidi, e molti sono i milioni di franchi che il Cantone ha versato a imprese private per favorire il raggiungimento degli scopi della Legge.

Anche sul fronte del sostegno ai disoccupati l'aiuto economico è stato consistente e concreto e ha permesso a migliaia di persone di superare un periodo di difficoltà senza cadere in assistenza.

La Legge ha altresì dimostrato di essere abbastanza flessibile e di tenere conto dell'evoluzione del contesto economico. Ciò è facilmente visibile osservando il grafico 1.6 a pag. 8 del documento allegato, dove si può osservare che, grazie agli automatismi di regolazione presenti in alcuni articoli e alle deleghe esplicitamente concesse al Consiglio di Stato, è stato possibile erogare le prestazioni in funzione anticiclica: ampio uso in tempi di crisi occupazionale e limitazioni in periodi di boom economico. Ciò ha permesso un uso razionale delle risorse, dilatando la spesa quando era necessario e contraendola quando l'economia ha riassorbito buona parte della disoccupazione.

Anche per quanto riguarda l'efficacia a breve termine si può affermare che essa è stata garantita dal fatto che il rimborso delle misure per il rilancio dell'occupazione avviene sempre a posteriori delle singole misure, cioè solo dopo che il datore di lavoro ha dimostrato di aver effettivamente assunto con contratto di durata indeterminata le persone per le quali ha ricevuto una promessa di incentivo, e soltanto dopo che ha dato prova di aver pagato correttamente gli stipendi e gli oneri sociali per tutto il periodo sussidiato.

Rimangono tuttavia aperte alcune domande, che in questi anni non hanno trovato una risposta sufficientemente supportata da dati oggettivi:

- qual è l'efficacia di questi sussidi sul medio-lungo termine? Le persone per le quali è stato versato un sussidio rimangono in azienda anche dopo la scadenza del periodo sussidiato o vengono licenziate (e se sì in quale misura) nel periodo successivo, magari per fare spazio all'assunzione di altre persone sussidiate?
- L'efficienza delle singole misure (cioè il rapporto costi/benefici) è adeguata? Ci sono misure che, per quanto efficaci, generano un costo sproporzionato rispetto agli scopi della Legge?
- Nel confronto con le altre misure per la lotta contro la disoccupazione previste dalla LADI, si constatano delle lacune e/o delle ridondanze?

Per tutti questi motivi il DFE aveva già deciso, prima della presentazione della mozione, di effettuare una valutazione delle attuali norme. Ciò consentirà anche di offrire una risposta adeguata ad una delle due richieste formulate dalla presente mozione. Il Consiglio di Stato, su proposta del DFE, in data 17 aprile 2013 ha assegnato un mandato per una valutazione scientifica dell'impatto delle misure di rilancio dell'occupazione, attualmente contemplate nella L-rilocc, all'IDHEAP (Istituto degli alti studi di amministrazione pubblica) di Losanna, sotto la direzione del Prof. Giuliano Bonoli, riconosciuto internazionalmente quale specialista in materia e già autore di studi simili in alcuni Cantoni della Svizzera romanda.

Lo studio, che dovrà essere terminato entro la fine del 2013, comprenderà:

1. un'analisi della letteratura specializzata sull'impatto che hanno misure simili a quelle applicate dalla L-rilocc;
2. una valutazione d'assieme, sulla base di analisi statistiche descrittive e interviste tese alla valutazione qualitativa, delle misure cantonali di rilancio dell'occupazione (incentivo all'assunzione, bonus d'inserimento in azienda, incentivo all'assunzione di giovani al primo impiego, assunzione di disoccupati problematici, incentivi per nuove attività indipendenti, indennità di trasloco);
3. una valutazione approfondita, sulla base di analisi statistiche descrittive e interviste tese alla valutazione qualitativa, di alcune misure ritenute particolarmente significative (incentivo all'assunzione, bonus d'inserimento in azienda, sussidio per l'assunzione di disoccupati problematici).

I risultati di questo studio saranno in seguito resi pubblici e, sulla base delle valutazioni che ne risulteranno, il Consiglio di Stato si riserverà l'opportunità di proporre al Parlamento eventuali modifiche legislative per rendere la L-rilocc ancora più efficace ed efficiente nella lotta alla disoccupazione.

2. LE MISURE DELLA CITTÀ DI LUGANO

Tramite due crediti quadro consecutivi (2009/2011 e 2012/2014) di 15 milioni di franchi ciascuno, la Città di Lugano ha creato una serie di misure attive complementari a quelle

previste dalla LADI e dalla L-rilocc, beneficiari delle quali sono principalmente giovani disoccupati senza diritto alle indennità di disoccupazione (compresi alcuni in assistenza), prioritariamente residenti nel Comune.

Queste misure sono divise in due categorie: ordinarie e straordinarie.

Le misure attive ordinarie consistono essenzialmente in contratti di lavoro temporanei della durata di 6-12 mesi nell'ambito dei vari servizi comunali.

Le misure attive straordinarie, invece, sono orientate alla creazione di nuovi servizi utili alla promozione e alla creazione di nuove possibilità di lavoro. Tra di esse vanno segnalate:

- il sostegno alla ricerca d'impiego (redazione CV, lettere di candidatura, colloqui di consulenza, ecc.);
- l'orientamento sui profili professionali e sul mercato del lavoro;
- gli *stages* d'idoneità e di formazione presso aziende private;
- i progetti strategici (microcredito; servizi fieristici; bike sharing; supporto alla formazione in ambito socio assistenziale).

Ulteriori dettagli su questi progetti possono essere trovati al seguente indirizzo internet:

<http://www.lugano.ch/cc/search.cfm?keywords=8363>

Il Consiglio di Stato osserva con attenzione e interesse le misure messe in campo dalla Città e valuta molto positivamente quanto realizzato da Lugano, così come quanto viene realizzato da altri enti comunali in favore delle persone disoccupate: tutto quanto viene realizzato a livello locale ha ovviamente un impatto positivo sulla lotta alla disoccupazione anche per l'intero Cantone. Tuttavia, il Consiglio di Stato ritiene che la decisione di un'eventuale valutazione esterna delle misure cittadine sia di competenza della Città stessa, nel rispetto del principio di sussidiarietà e dell'autonomia comunale. Si invitano pertanto i mozionanti a sottoporre la loro proposta direttamente alla Città di Lugano per il tramite delle pertinenti vie istituzionali.

3. CONCLUSIONI

Per i motivi che precedono, vista l'attribuzione all'IDHEAP di Losanna del mandato di valutazione delle misure L-rilocc, il Consiglio di Stato propone di considerare evasa la proposta dei mozionanti di effettuare una valutazione esterna delle misure cantonali.

Il Consiglio di Stato invita invece a respingere la seconda proposta della mozione volta ad estendere questa valutazione anche alle misure varate dal Comune di Lugano, in quanto di stretta competenza comunale.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Beltraminelli

Il Cancelliere, G. Gianella

Allegati:

- Mozione 25 giugno 2012
- Misure L-rilocc – Bilancio (1° marzo 1998-30 giugno 2012)

MOZIONE

Per una valutazione delle misure previste dalla Legge cantonale sul rilancio dell'occupazione

del 25 giugno 2012

1. La legge cantonale sul rilancio dell'occupazione in vigore dal 1997 *integra e rafforza i provvedimenti previsti dalla legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) con misure finanziate interamente dal Cantone. In particolare, l'obiettivo di rilancio dell'occupazione viene perseguito incentivando la creazione di nuovi posti di lavoro e l'avvio di attività lucrative indipendenti, nonché favorendo il reinserimento di disoccupati con buone possibilità di collocamento o l'assunzione di disoccupati problematici, che hanno cioè esaurito il loro diritto alle indennità di disoccupazione.*

In questo senso la Legge prevede vari tipi di incentivi, bonus, sostegni, indennità. Misure che finora non sono però state oggetto di una valutazione globale esterna al fine di comprendere quali tra loro risultano più efficaci rispetto all'obiettivo e per capire eventuali miglioramenti e cambiamenti da apportare. L'unica misura che viene valutata con un rapporto periodico (elaborato dall'Amministrazione cantonale) è quella del sostegno ai disoccupati indipendenti, che rappresenta poco più di un centinaio di casi all'anno su un totale di circa 2'200 misure attuate nel 2011.

Manca inoltre una visione a 360 gradi sulla necessità di formazione e/o riqualifica professionale da destinare, in particolare, al segmento giovanile dei disoccupati.

Infine, dal 2007 a tutt'oggi non disponiamo di nessun aggiornamento analitico in riferimento alla disoccupazione giovanile.

Alla luce dell'attuale congiuntura economica, secondo noi è fondamentale fare una valutazione che permetta di conoscere l'efficacia dell'insieme degli strumenti della legge cantonale sul rilancio dell'occupazione, al fine (se del caso) di perfezionarli, sia nei contenuti sia nei meccanismi di applicazione. Uno strumento che permetterebbe anche alla sottocommissione della gestione che sta analizzando la L-rilocc di portare a termine il proprio lavoro con maggior cognizione di causa.

Evidentemente la valutazione dev'essere fatta da un organo esterno all'Amministrazione cantonale, sia per motivi di risorse da attribuire a questo importante lavoro, sia per motivi di indipendenza di giudizio. Sarebbe inoltre opportuno poter disporre di una verifica, nel tempo, dell'incidenza di dette misure circa la potenzialità delle stesse in rapporto a un collocamento duraturo.
2. Nell'ambito degli incentivi all'occupazione in Ticino è pure da segnalare l'azione della Città di Lugano, che ha varato due crediti triennali (2009-2011 e 2012-2014), che ammontano a 15 milioni di franchi cadauno, allo scopo di sostenere l'occupazione di persone a rischio assistenza e di giovani da orientare verso un apprendistato/formazione professionale: si tratta di misure complementari a quella della legge cantonale sul rilancio dell'occupazione, che ovviamente sono in linea di massima accessibili solamente a persone domiciliate nel Comune. È evidente tuttavia che questo tipo di problemi si riscontra anche al di fuori della Città di Lugano e che simili misure complementari andrebbero attuate anche nelle altre regioni del Cantone. Si pone quindi la questione di come procedere su questo fronte complementare alla legge cantonale sul rilancio dell'occupazione.

3. Conclusione

Viste le considerazioni precedenti, con questa mozione chiediamo pertanto al Consiglio di Stato di:

1. effettuare al più presto una valutazione esterna delle misure previste dalla legge cantonale sul rilancio dell'occupazione, rispetto agli scopi definiti all'art. 1 della stessa, come pure di programmarne una valutazione periodica.
2. previo accordo con le autorità del Comune di Lugano, estendere, se possibile, tale valutazione esterna anche alle misure di promozione dell'occupazione varate dalla Città di Lugano, in modo da valutarne l'efficienza, l'efficacia, la possibile estensione in tutte le regioni/Comuni e il possibile sussidiamento da parte del Cantone, nonché l'integrazione di dette misure nella legge cantonale sul rilancio dell'occupazione, al fine di accrescere le opportunità d'impiego di tutte le persone e giovani residenti in Ticino, indipendentemente dal luogo di domicilio.

Pelin Kandemir Bordoli e Saverio Lurati
Canevascini - Garobbio - Marcozzi - Storni