

Rapporto

numero	data	Dipartimento
4819 R	16 settembre 1999	OPERE SOCIALI
Concerne		

**della Commissione della gestione e delle finanze
sul messaggio 9 dicembre 1998 concernente la concessione di un
credito di investimento di fr. 1'698'000.- per il periodo 1999-2000 per la
realizzazione del progetto "Intervento sociale"**

1. INTRODUZIONE: L'AZIONE SOCIALE DEL CANTONE

L'azione sociale effettuata dall'ente pubblico comprende l'insieme delle prestazioni sociali erogate sotto forma di contributi finanziari e di sostegno non finanziario a persone, enti o attività sociali. Come evidenzia il grafico sottostante, diverse e numerose sono le unità dell'Amministrazione attive in campo sociale, ai quali vanno aggiunti il Servizio del Patronato Penale presso il DI, i docenti di sostegno pedagogico e della scolarità sociale presso DIC e del Servizio educativo minorile presso la Magistratura dei Minorenni.

Da rapporto finale AA verifica globale dell'amministrazione pag. 173

Negli ultimi anni l'intervento sociale del Cantone è cresciuto d'importanza, non solo per quanto riguarda i sussidi e dei contributi finanziari alle persone, ma anche con le diverse misure previste dal quadro legislativo atte a sostenere e accompagnare i cittadini. Al proposito basti ricordare le misure di reinserimento sociale o professionale contenute nella Legge sull'assistenza.

Proprio per l'importanza che l'intero settore riveste è necessario migliorare e ottimizzare la qualità dei servizi offerti per far fronte a diversi bisogni. A queste conclusioni era infatti giunta l'analisi effettuata dalla ditta di consulenza Arthur Andersen nell'ambito della verifica globale dell'Amministrazione, la quale nel rapporto finale scriveva:

“la variabilità dei bisogni della popolazione e l'evoluzione delle prestazioni offerte dallo Stato in risposta a questi bisogni pongono l'Amministrazione di fronte a una serie di sfide organizzative, la cui portata è aumentata dal fatto che i beneficiari delle prestazioni si trovano spesso in una situazione di vulnerabilità. In tale ottica è dunque necessario garantire un coordinamento ottimale tra le strutture preposte ai servizi di carattere sociale e la fluidità delle procedure amministrative, allo scopo di garantire uno svolgimento rapido e di qualità delle pratiche.

Al coordinamento degli interventi si aggiunge la necessità che le prestazioni vengano svolte in modo efficace ed efficiente, ossia che venga rispettata la proporzionalità tra le richieste della popolazione e le risposte dell'amministrazione” (pag. 177 rapporto finale AA).

2. IL MESSAGGIO

Nel rapporto finale “Verifica globale dell'amministrazione” si rilevavano problemi di carattere gestionale e strutturale e la conseguente necessità di ridefinire le modalità dell'intervento sociale. In particolare si constatava *“ la presenza di carenze a livello di monitoraggio della casistica e di formalizzazione delle modalità delle procedure di lavoro, non sempre adeguate alle diverse situazioni, con conseguente difficoltà nel far fronte all'evoluzione qualitativa e quantitativa delle attività... oltre a un'insufficiente coordinamento e utilizzo delle sinergie tra i vari uffici”*. (pag. 177 rapporto citato)

Oltre alla necessità di rispondere ai problemi evidenziati sopra, sostanzialmente di carattere organizzativo e di monitoraggio, il Consiglio di Stato è consapevole della necessità di semplificare i processi di erogazione dei sussidi. Con il Messaggio no. 4773 “Introduzione di una nuova legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali” (LAPS) del 1.7.98, attualmente al vaglio della Commissione della gestione, si prevede il coordinamento di otto prestazioni sociali oggi gestite da cinque unità amministrative e l'attribuzione ad un'unica unità amministrativa centrale l'accertamento del reddito residuale. Premessa per questa armonizzazione delle prestazioni sociali sono evidentemente “l'identificazione delle prestazioni, degli utenti e dei flussi di lavoro” e “un'adeguata soluzione informatica (pag. 24 LAPS)”.

Facendo sue queste ultime constatazioni e soprattutto necessità, sottolineate appunto anche dal Messaggio no. 4771, il Consiglio di Stato con il Messaggio in esame propone di dar seguito alle raccomandazioni contenute nel Rapporto “Verifica globale dell'Amministrazione” relative all'intervento sociale:

- ◆ **lo sviluppo di una maggiore conoscenza delle prestazioni e dei beneficiari delle stesse**
- ◆ **la formalizzazione delle modalità di lavoro**
- ◆ **la revisione critica della ripartizione dei compiti al fine di garantire le sinergie interne**
- ◆ **lo sviluppo di pratiche di contabilità analitica.**

Il progetto "Intervento sociale" oggetto del Messaggio coinvolge 12 servizi di 4 diversi dipartimenti comprendenti in totale 596 effettivi di personale, oltre a 26 ausiliari. I quattro servizi erogano tutti prestazioni a persone siano esse di tipo finanziario o meno e operano in quattro aree di intervento - prestazioni finanziarie, orientamento, collocamento e inserimento, sostegno socioambientale e psicosociale, sostegno socio psicologico e pedagogico minorenni, come si può vedere dalla tabella a pagina 4 del Messaggio.

3. OBIETTIVI E CONTENUTI DEL PROGETTO

Sulla base delle raccomandazioni riprese al punto 2, il progetto ha come obiettivo quello di migliorare la qualità del servizio offerto ai cittadini, procedendo a un'analisi dei problemi, degli obiettivi e dei mezzi a disposizione per raggiungere questi obiettivi (efficacia) nonché a una valutazione dei risultati ottenuti rispetto alle risorse impiegate (efficienza). A tale scopo è necessario sviluppare un sistema di monitoraggio (controlling), tramite un sistema di indicatori che permettano di seguire l'evoluzione della casistica sociale. Quest'ultimo approccio dovrebbe permettere pure una migliore previsione dei bisogni e dei problemi del settore, al fine di adattarne le risposte.

Concretamente quindi il progetto proposto si articola

- ◆ **nell'identificazione e nell'analisi delle tipologie che generano gli interventi sociali**
- ◆ **nello sviluppo di strumenti di gestione e controllo dei dati**
- ◆ **nel coordinamento delle aree di intervento**, sulla base soprattutto delle prestazioni offerte dai servizi, come si evidenzia dalla descrizione sottostante delle quattro aree:

prestazioni finanziarie:

IAS : sussidi premi casse malati, assegni integrativi per i figli, assegni di prima infanzia

USSI: prestazioni di sostegno sociale e salario sociale di inserimento

UBSS: sussidi di formazione, di perfezionamento, di riqualifica professionale, di aiuto sociale alla frequenza di scuole private

UL: indennità straordinarie di disoccupazione

orientamento, collocamento inserimento

UL: prestazioni per migliorare la collocabilità e promuovere il collocamento dei disoccupati difficilmente collocabili

UOSP: orientamento adulti

USSI: misure di inserimento professionale e sociale

USS: prestazioni di consulenza e sostegno per disoccupati difficilmente collocabili, beneficiari del sostegno sociale che richiedono misure di inserimento professionale o sociale

sostegno socio-ambientale e psicosociale per adulti:

USS, UTU, SPS PP

sostegno socio-psicologico e pedagogico per minorenni

USS: infanzia, famiglia, affidamenti

UTU: tutele e curatele di minorenni, affidamenti preadottivi e adozioni

SMP

SP: prestazioni di logopedia, psicomotricità, sostegno pedagogico

SEM

Il coordinamento di queste quattro aree di intervento è sicuramente il perno centrale del progetto e anche il fine del progetto stesso: esso dovrebbe permettere non solo dei servizi più efficienti, ma anche lo sviluppo di sinergie e potenzialità al fine di migliorare la qualità delle prestazioni offerte e la quantità dei risultati ottenuti con i mezzi oggi a disposizione. Circa il coordinamento operativo dei servizi la Commissione ha accertato che, oltre alla già più volte citata LAPS (che prevede il coordinamento delle prestazioni finanziarie) non sono previste altre revisioni di singole leggi settoriali.

L'organizzazione del progetto prevede la direzione strategica affidata al Consigliere di Stato del DOS e la funzione di capoprogetto al direttore della Divisione azione sociale. Visto il numero elevato di servizi coinvolti si prevede l'assunzione di un coordinatore (*nella misura del 50%,*), di un analista *sempre nella misura del 50%* e di un consulente incaricato di seguire l'evoluzione del progetto e di fornire indicazione per il proseguo dello stesso.

Il progetto "intervento sociale" si sviluppa nell'arco di due anni così come descritto nella tabella allegata al Messaggio a pag.17. Evidentemente le tappe del progetto sono da posticipare nel tempo a dipendenza dal momento dell'approvazione dello stesso da parte del parlamento.

4. I BENEFICI

Oltre al miglioramento delle modalità gestionali ed organizzative, grazie al progetto qui proposto sono possibili anche dei benefici di tipo finanziario. Se per i primi, oltre al miglioramento della qualità delle prestazioni erogate, vanno ricordati la disponibilità di dati statistici e di riferimento, necessari anche alle valutazioni politiche dell'azione sociale, per quanto riguarda i benefici finanziari non si può esimere dall'osservare che sul medio lungo periodo sono comunque difficili delle previsioni esatte. Ciò non toglie che i dati finanziari stimati nel Messaggio possono essere considerati attendibili.

Essi si suddividono in:

- ◆ benefici conseguenti alla messa in funzione della LAPS, previsioni discusse anche nell'ambito della Sottocommissione della gestione preposta attualmente all'esame della LAPS: **700'000.- / annui**
- ◆ benefici conseguenti alla riduzione del lavoro amministrativo: 8-10 unità a tempo pieno su 170,5 unità di personale impiegate: **550'000-700'000.- / annui**
- ◆ benefici conseguenti al maggior numero di inserimenti professionali di utenti dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento: **4'400'000.- / annui**

La voce riguardante i possibili benefici è quella che ha suscitato più reazioni in sede commissionale, visto anche l'entità della stima del vantaggio finanziario. La Commissione ha al proposito esaminato la tabella contenuta nel Messaggio a pagina 13 che anticipa i possibili risultati di una politica di inserimento più efficace. Alla luce del numero di contratti di inserimento già stipulati finora (oltre 200) queste stime possono quindi essere considerate attendibili.

Per chiarezza è quindi qui ripresa la tabella contenuta nel Messaggio:

Inserimento professionale delle persone in età attiva a beneficio di prestazioni del sostegno sociale: risultati attesi in termini di collocamento nel mercato del lavoro ordinario, di riacquisto del diritto alle indennità di disoccupazione, di risparmio sulle prestazioni assistenziali

	1999	2000	2001	2002	2003
1 No. di contratti di inserimento professionale stipulati	200	250	300	350	400
2 % Contratti durati 12 mesi o interrotti grazie a un collocamento ordinario	70%	75%	75%	75%	75%
3 No.(=1*2)	140	188	225	263	300
4 % collocamenti ordinari durante o al termine del contratto	10%	15%	15%	15%	15%
5 No. (=3*4)	14	28	34	39	45
6 Risparmio cumulativo negli anni seguenti (=2600*12*No.collocamenti anno precedente + importo anno precedente)		4'36'800	1'314'300	2'367'300	3'595'800
7 No. riacquisti diritti LADI per il biennio seguente (=80% di 3-5)	101	128	153	179	204
8 Risparmio cumulativo (=0.70*2600*12*No riacquisti nei due anni precedenti)		2'201'472	4'986'072	6'126'120	7'239'960
9 Risparmio totale (=6+8)		2'638'272	6'300'372	8'493'420	10'835'760
10 di cui a favore del Cantone (70%)		1'846'790	4'410'260	5'945'394	7'585'032
11 di cui a favore dei Comuni (30%)		791'482	1'890'112	2'548'026	3'250'728

Note

- 1 Si considera, per semplicità di calcolo, che tutti i contratti siano stipulati a partire dal primo gennaio, per 12 mesi.
 - 6 Durante il contratto di inserimento si percepisce un salario di 2600 fr. lordi al mese. Si ipotizza che i collocamenti ordinari siano duraturi (uscita definitiva dalla necessità di sostegno sociale).
 - 7 Si ipotizza che per il rimanente 20% il contratto di inserimento venga rinnovato.
 - 8 Si ipotizza che, per tutti, l'indennità di disoccupazione sia pari al 70% (mentre può essere anche dell'80%).
- N.B: i calcoli sono eseguiti automaticamente con numerosi decimali: i risultati sono dunque esatti, anche se non corrispondono perfettamente a quelli che si ottengono con un calcolo manuale senza o con pochi decimali.

totale benefici annui fr. 5'700'000.-

5. LA RICHIESTA DI CREDITO

il credito di investimento richiesto per la realizzazione in due anni del progetto "intervento sociale" serve alla realizzazione del supporto informatico necessario. La Commissione della gestione ha quindi voluto approfondire i costi preventivati. Dalle informazioni raccolte ai costi forniti nel messaggio possono essere affiancate le seguenti considerazioni:

- ◆ **prodotto di sviluppo (software): 370'000.-** dipende dalle possibilità di acquisto di un prodotto oggi già usato in altri cantoni o dallo sviluppo di un nuovo prodotto. In ogni caso lo sviluppo di un prodotto originale verrebbe messo a concorso sulla base di un capitolato d'onori
- ◆ **acquisto o aggiornamento dell'hardware: 230'000.-** i costi si riferiscono a costi standard per l'acquisto di apparecchiature (PC completo, collegamento alla rete ecc.) per quei servizi non ancora dotati delle infrastrutture necessarie

- ◆ **sviluppo applicativo 960'000.-** qui la stima risulta più difficile anche se è basata su parametri che possono essere considerati standard sulla base di giornate lavorative (mesi rispettivamente anni /uomo).

totale fr. 1'560'000.- infrastruttura informatica

consulenze esterne: fr. 138'000.-

totale costi di investimento: 138'000.- + 1'560'000.- franchi (importo già iscritto nel preventivo 1999)

Per quanto riguarda le spese correnti, esse consistono nell'assunzione temporanea per 15 mesi di due persone occupate al 50% (175000.-), oltre agli ammortamenti, agli oneri finanziari per l'investimento e alla manutenzione informatica. Il tutto per un totale di importi accumulati di spese correnti di 2978800 franchi sull'arco di quattro anni.

6. LE OSSERVAZIONI DELLA COMMISSIONE

Durante l'esame del messaggio la Commissione della gestione si è soffermata su altri aspetti, oltre a quelli già contenuti nei capitoli sopra descritti.

Uno in particolare riguarda la necessaria protezione dei dati degli utenti facenti capo ai servizi coinvolti. Al proposito vale la pena sottolineare il previsto accesso di tipo selettivo alle informazioni da parte dei diversi servizi dell'amministrazione. Semplificando, se determinate informazioni riguardanti gli utenti (dati anagrafici, composizione del nucleo familiare, domicilio ecc.) saranno a disposizione di tutti i servizi tramite i servizi centrali del progetto, altri dati saranno accessibili solo all'ufficio preposto. Il progetto "intervento sociale" così come proposto non prevede invece l'accesso ai dati da parte di servizi esterni all'amministrazione, quali casse malattia o assicurazioni. Il progetto qui in esame è in stretta connessione con un altro messaggio attualmente al vaglio del parlamento, quello relativo al progetto MovPop. In particolare la banca dati raccolta con quest'ultimo servirà direttamente anche i servizi coinvolti nel progetto di coordinamento "Intervento sociale".

Concludendo, il risultato del progetto "intervento sociale", allo scadere dei due anni previsti dal Messaggio, dovrebbe essere, oltre all'identificazione delle tipologie degli utenti e delle prestazioni offerte e allo sviluppo di nuovi strumenti di gestione basati sostanzialmente sulla rete informatica e sulla contabilità analitica, il coordinamento dei 12 servizi coinvolti sulla base di accordi interni di collaborazione. Rispetto a questi ultimi oggi sono in corso dei progetti pilota.

* * * * *

Fatte queste considerazioni, la Commissione della gestione invita a voler approvare il decreto legislativo annesso al Messaggio no. 4819.

Per la Commissione gestione e finanze:

Marina Carobbio Guscetti, relatrice
Beltraminelli - Bignasca, con riserva - Bonoli -
Brenni - Ferrari Mario - Lepori Colombo -
Lombardi - Lotti - Pezzati - Sadis - Verda