

Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
4829 R1	31 agosto 2000	FINANZE E ECONOMIA
Concerne		

della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 22 dicembre 1998 concernente lo stanziamento di un credito di fr. 875'000.- per la ristrutturazione dell'Ufficio cantonale del lavoro nel contesto del progetto Amministrazione 2000

1. PREMESSA

Con il rapporto che segue, la sottoscritta maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze dà seguito ad un messaggio del Consiglio di Stato che è ormai lontano nel tempo.

Fra l'invio del messaggio al Gran Consiglio (dicembre '98) e la data che porta il presente rapporto, infatti, non poche sono state le questioni che la Commissione ha dovuto e/o voluto approfondire.

Dalla rispondenza (o meno) del mandato di cui qui si tratta al progetto di A2000, al relativamente lungo periodo di tempo in cui la carica di Capo dell'UCL è risultata vacante o, comunque, non presidiata (circa il primo semestre del '99), dall'esame della possibilità di procedere alla ristrutturazione dell'UCL senza ricorrere ad una consulenza esterna, alla congruità dell'importo da stanziare, dall'interesse della Confederazione a partecipare finanziariamente al progetto ticinese di ristrutturazione del suo UCL, alle penalità (bonus/malus) a cui sarebbe sottoposto il Cantone Ticino, nel caso in cui non fosse in grado di dare seguito positivo al mandato di prestazioni assegnatogli dalla Confederazione.

E, ancora, dalla necessità o meno di proporre, in caso di accoglimento del credito corrispondente da parte del Gran Consiglio, un concorso pubblico per l'assegnazione del mandato, fino alla soluzione della questione amletica di aver fatto di tutto per mettere finalmente in condizione l'UCL di dare vera, effettiva e concreta soddisfazione a quelli che sono i bisogni espressi dai suoi principali clienti: i lavoratori (e i disoccupati), da un lato, e i datori di lavoro dall'altro lato.

E, infine, tutto ciò che consegue a livello di responsabilità politica, nel caso in cui – sia approvando, che negando la concessione del credito – i servizi offerti ai suoi clienti da parte dell'UCL dovessero continuare a essere considerati scarsamente efficaci o, eufemisticamente parlando, quanto meno migliorabili.

L'argomento in discussione in questo specifico frangente è eminentemente tecnico. Esso si riferisce sostanzialmente al solo aspetto organizzativo della lotta alla disoccupazione (o all'incentivazione dell'occupazione) e non, invece, all'identificazione dei metodi migliori (leggi e provvedimenti vari) atti all'uopo.

Il mare magno delle migliori strategie ideate (e da ideare) per sconfiggere uno dei peggiori flagelli della moderna umanità, la disoccupazione appunto, è stata quindi intenzionalmente qui tralasciata. Non perché ininfluenza – sembra chiaro a tutti – quanto piuttosto perché

non pertinente con la specifica richiesta di credito che, essenzialmente come detto, rimane legata ai puri e semplici aspetti organizzativi della macchina “amministrativa” che deve sovrintendere e dare applicazione pratica, e quanto più efficace, ai disposti legislativi riferiti al tema disoccupazione/occupazione.

Al punto seguente ci si limita quindi a solamente schizzare il quadro generale nel quale si inserisce il lavoro amministrativo dell’Ufficio del lavoro del nostro Cantone e il suo bisogno, unanimemente riconosciuto (qui non ci sono maggioranze e minoranze), di urgente ristrutturazione radicale.

2. LO SCENARIO DI FONDO

Lo scenario che fa da sfondo alla volontà politica di combattere contro l’esclusione sociale (in generale) e contro la disoccupazione (in particolare) è pressoché omogeneo in tutti i paesi dell’Ocse; ciò da almeno una decina d’anni.

2.1 La disoccupazione

Tassi di disoccupazione elevati, difficile accesso al mondo del lavoro e, quando un impiego lo si ottiene, salari che non permettono di uscire dallo stato di povertà: queste sono spesso le prospettive delle persone con bassi livelli di istruzione e senza un’esperienza professionale della maggior parte dei Paesi Ocse, anche se con incidenza diversa tra disoccupazione, inattività e bassi salari.

Politiche attive del lavoro e formazione professionale sono le risposte che tradizionalmente i Governi hanno dato al problema dell’esclusione o di *working poor* tra persone a bassa qualifica.

Nell’ultimo decennio è però cresciuta la consapevolezza che questi strumenti di intervento sono spesso insufficienti rispetto all’ampiezza del fenomeno e alle sue conseguenze sociali. Interventi più decisi sono stati introdotti sotto la generale formula di “valorizzazione” del lavoro (*making work pay*).

L’obiettivo è quello di aumentare l’occupazione tra le persone a bassa qualifica attraverso riduzioni del costo del lavoro o complementi al reddito per quelli che accettano di lavorare a basso salario.

L’aumento dell’occupazione permette di ridurre i trasferimenti legati all’inattività e alla disoccupazione e quindi di finanziare, almeno in parte, questi schemi.

Allo stesso tempo, un’attività lavorativa spesso aiuta a uscire dall’isolamento, da forme di lavoro sommerso o da attività illecite.

La scelta tra sussidi condizionati allo svolgimento di un’attività lavorativa (o crediti d’imposta) e riduzione degli oneri sociali per i lavoratori a basso salario dipende dalle caratteristiche del mercato del lavoro di ciascun Paese e dalla preferenza che si accorda a obiettivi redistributivi rispetto a quelli occupazionali.

In termini generali, nei Paesi con un carico fiscale ridotto (e bassi trasferimenti), con livelli del salario minimo contenuti e una distribuzione del salari ampia, il problema essenziale è quello di incentivare l’offerta di lavoro e di aumentare il reddito dei *working poor*.

In queste circostanze, sussidi condizionati o crediti d’imposta sembrano essere gli strumenti più adatti.

L'esempio classico in questo caso è quello degli Stati Uniti dove il problema per le persone a bassa qualifica non è quello di trovare un posto di lavoro, ma quello di riuscire a emergere dallo stato di povertà anche lavorando a tempo pieno.

Al contrario, in Paesi che combinano alti livelli dell'imposizione fiscale con salari minimi elevati e una distribuzione dei salari contenuta, l'obiettivo è principalmente quello di incentivare la domanda di lavoro attraverso una riduzione del costo del lavoro stesso. In questo caso riduzioni degli oneri sociali sembrano più promettenti. L'esempio è in questo caso la Francia dove il salario minimo è circa il 60% del salario medio e le imprese non hanno incentivi ad assumere persone con bassi livelli di produttività. L'Italia, invece, si colloca in questo secondo gruppo di Paesi, anche se per alcuni aspetti ha una situazione anomala: un esempio per tutti, il connubio tra imposte sul lavoro elevate e bassi sussidi di disoccupazione (almeno per chi non ha accesso alla Cassa Integrazione).

Le due forme di intervento hanno anche implicazioni diverse in termini distributivi. I sussidi condizionati sono generalmente circoscritti ad alcuni lavoratori a basso salario, in particolare a quelli con figli a carico. Ciò riduce il costo complessivo di questi schemi e ne aumenta la generosità per le persone più bisognose di assistenza e con i più forti disincentivi al lavoro.

Esistono però anche ombre: tra gli aventi diritto già occupati, l'introduzione del sussidio condizionato genera un disincentivo a mantenere o aumentare le ore lavorate dato che il sussidio decresce a partire da un certo livello del salario.

Nel caso della riduzione degli oneri sociali il problema risiede piuttosto nella loro natura universale e non mirata su alcuni soggetti. In Francia e nei Paesi Bassi, ad esempio, tutti i lavoratori con salari vicini al minimo hanno diritto alla riduzione degli oneri sociali, siano essi unici percettori di reddito in famiglia con figli o giovani alla prima esperienza lavorativa che vivono in famiglie con altri percettori di reddito.

In generale, comunque, i sussidi condizionati tendono a privilegiare gli aspetti redistributivi, mentre le riduzioni dell'imposizione sul lavoro prediligono gli effetti occupazionali a scapito di quelli distributivi.

In entrambi i casi, l'efficacia di questi interventi dipende dalla loro interazione con forme cosiddette passive di sostegno, in particolare i sussidi di disoccupazione.

La filosofia stessa della valorizzazione del lavoro è quella di passare da forme passive di sostegno a forme attive che ruotino attorno al lavoro. In questo senso, i Paesi che hanno introdotto tali schemi hanno anche riformato i sussidi di disoccupazione, aumentandone la condizionalità alla ricerca effettiva di un posto di lavoro. In altre parole, si spinge il disoccupato a cercare attivamente un nuovo lavoro, il quale è più attraente finanziariamente (nel caso dei sussidi condizionati al lavoro) o semplicemente più facilmente disponibile (nel caso della riduzione degli oneri sociali).

La domanda che ci si potrebbe porre a questo punto è se questi schemi di intervento siano efficaci nella pratica.

Non esiste un quadro completo di valutazione nei vari Paesi, ma alcune esperienze sembrano spingere verso un moderato ottimismo. In particolare, l'*Earned Income tax credit* è stato uno degli elementi portanti del miglioramento significativo delle condizioni di vita di molte famiglie di *working poor* negli Stati Uniti.

Il caso francese suggerisce che la riduzione degli oneri sociali per i lavoratori a basso reddito ha contribuito ad aumentare il contenuto occupazionale della corrente ripresa economica, con una parte significativa di persone a bassa qualifica che erano prima esclusi dal lavoro.

Notevoli (e anche più) i risultati raggiunti in Svizzera (e in Ticino) dove le due forme di intervento sono, congiuntamente fra loro, da tempo operanti (LADI +Rilocc, ed esempio).

L'esperienza disponibile, comunque, non lascia adito a dubbi: se questi schemi possono efficacemente aiutare a risolvere problemi acuti di esclusione e di povertà tra alcune fasce di lavoratori, non sono certo la panacea per risolvere i problemi più macroscopici (ad esempio un'alta e persistente disoccupazione) che affliggono molti Paesi europei.

La sfida è impegnativa: rilanciare le politiche contro l'esclusione sociale, rovesciando l'approccio sino ad oggi prevalente. Passando, cioè, anche sotto il profilo delle risorse da investire, dall'orizzonte dell'assistenza a quello dell'integrazione lavorativa. Il cuore di questa nuova impostazione è costituito da un mix di politiche passive e attive (compresa la leva fiscale), il cui obiettivo è appunto quello di rendere vantaggioso (per il disoccupato come per chi lo assume) il passaggio dalla condizione di marginalità assistita a quella di occupazione.

2.2 Lo stato sociale

I Paesi Ocse si avviano a girare la boa del nuovo millennio con dimensioni molto diverse dei loro sistemi di *Welfare*. Gli Stati Uniti e il Giappone spendono circa il 15% del loro prodotto interno lordo in protezione sociale, contro una media del 27% nell'Unione Europea e punte del 34% in Svezia.

Le gerarchie sono cambiate nel corso del tempo. Nel 1960 la Germania dedicava alla spesa sociale una quota del Pil doppia rispetto alla Svezia e nettamente superiore a quella della Francia.

Oggi le parti si sono invertite.

Per contro, i Paesi che hanno la fama di avere tagliato drasticamente il *Welfare* nel corso degli anni '80 – Stati Uniti e Regno Unito – hanno mantenuto più o meno gli stessi livelli di spesa che avevano prima dell'era Reagan o dell'avvento della Lady di ferro.

Dimensioni così diverse dei sistemi di *Welfare* anche fra Paesi con livelli di reddito pro capite fra di loro molto vicini (si pensi alla Danimarca la cui spesa sociale tocca il 33% rispetto ad Austria e Belgio che sono allineati sulla media UE) e i mutamenti così forti intervenuti nel corso del tempo nelle gerarchie internazionali della "generosità" del *Welfare* spiegano perché molti tentativi di stabilire un'associazione fra livello (o crescita) della spesa sociale e performance economica siano falliti.

E' vero che, in genere, nei Paesi con reddito pro capite più alto, la spesa sociale pro capite è più alta (a parte l'eccezione rilevante degli Stati Uniti), ma la relazione causale sembra andare dalla ricchezza alla possibilità di mantenere un ampio Stato sociale, piuttosto che dalla spesa sociale al grado di sviluppo.

La verità è che il *Welfare* ha non una, ma diverse funzioni e che diversi Paesi per ragioni storico-culturali, prima ancora che politiche, assegnano un rilievo diverso a queste funzioni.

Se diverse sono state le funzioni assegnate al *Welfare* in questo secolo, diversi sono stati anche i modi di raggiungere tali obiettivi. Perché le stesse funzioni possono essere esercitate da differenti istituzioni del *Welfare*: ad esempio, l'assicurazione contro la disoccupazione può essere fornita tanto dai sussidi di disoccupazione quanto dai regimi di protezione dell'impiego. Oppure, la lotta all'esclusione sociale può essere svolta tanto da schemi destinati solo a chi cade al di sotto delle "linee di povertà", che da schemi aventi copertura universale, potenzialmente accessibili da parte di tutti i cittadini. Mentre alcune istituzioni si rilevano in alcuni casi più efficienti di altre nel raggiungere determinati obiettivi

– nel senso che, a parità di spesa, si avvicinano di più al traguardo che ci si è preposti – è difficile stabilire a priori quali siano gli strumenti più efficaci.

Il fatto è che le istituzioni del *Welfare* hanno, per la loro stessa natura, effetti collaterali indesiderabili sull'offerta di lavoro. Per decidere a chi concedere i trasferimenti bisogna basarsi su informazioni che l'individuo può alterare a propria volontà e vantaggio, ad esempio riducendo gli sforzi profusi nella ricerca di un posto di lavoro. Per questo motivo, proprio mentre redistribuiscono, i trasferimenti tendono a creare maggiori disuguaglianze ex-ante, al netto dei trasferimenti (ad esempio, perché scoraggiano la ricerca di un posto di lavoro da parte di un maggior numero di persone) e, talvolta, possono paradossalmente finire anche per aumentare le disuguaglianze ex-post.

Per ridurre il più possibile questi effetti collaterali indesiderabili del *Welfare*, occorre utilizzare schemi più sofisticati ed esercitare controlli più rigorosi sui beneficiari.

Occorre, soprattutto, prevedere gli effetti che i diversi schemi hanno sull'offerta di lavoro. Sono queste le vere sfide che attendono il *Welfare* del 2000, non già gli scenari catastrofici di un *Welfare* in via di smantellamento o, al contrario, sempre più avvolgente, soffocante.

In realtà, sempre più vasta è in Europa la consapevolezza dell'inefficienza del *Welfare* e molti i tentativi di ridurla.

Il problema è che questi tentativi si scontrano con l'opposizione dei gruppi che presiedono i diritti acquisiti. Inoltre, è spesso molto difficile prevedere le reazioni degli individui alle riforme, dunque forte il margine di errore comportato dalle riforme.

Per vincere la sfida occorrerà non solo trovare modi per ridurre l'opposizione al cambiamento, ma anche migliorare la qualità delle informazioni accessibili da parte di chi deve prendere le decisioni.

2.3 La discesa del tasso di disoccupazione e la contemporanea mancanza di manodopera

La pubblicazione dei dati sulla disoccupazione (in Svizzera e in Ticino) denota un graduale miglioramento da tre anni a questa parte.

Nel momento in cui è stato steso il presente rapporto (agosto 2000), sono da poco disponibili i dati riferiti al tasso di disoccupazione del luglio 2000: 1,8% a livello nazionale e 2,6% per il Cantone Ticino.

Una diminuzione rapida e costante, quella conseguita dal tasso di disoccupazione dei nostri ultimi tre anni.

Una diminuzione che, conseguita di pari passo con il miglioramento sensibile della congiuntura economica, seguirà ora però ritmi probabilmente più lenti.

Il rapido e considerevole miglioramento dell'occupazione è infatti da ricondurre, sì alla ripresa economica che si è manifestata in modo più consistente rispetto alle previsioni, ma anche al segno lasciato dalle ristrutturazioni realizzate negli anni precedenti (che, fra le altre cose, avevano spinto le imprese a procedere con organici ridotti all'osso) e al conseguente attuale bisogno di rimpolpare i quadri aziendali.

Il ritmo con cui la disoccupazione tenderà a calare nel nostro Paese si farà presto quindi e necessariamente molto meno rapido.

Oltre a ciò è da temere un rallentamento della crescita economica dell'intera Svizzera, dopo la stretta monetaria operata dalla Banca Nazionale Svizzera e le prime spinte inflattive.

In questa situazione, pur di fronte ad uno “zoccolo duro” di disoccupazione difficilmente comprimibile, si riscontra ormai l’opposto fenomeno della mancanza di manodopera. E’ un fenomeno osservabile un po’ in tutti i Paesi europei a economia evoluta. Non certo solo in Svizzera o in Ticino.

In Germania – è cronaca dell’estate 2000 – la pubblicazione dei dati sulla disoccupazione ha dato la stura a una nuova polemica fra sindacati e imprenditori sul crescente numero delle ore straordinarie di lavoro prestate.

Le previsioni dell’Ufficio federale del lavoro per il 2000 sono di 1,9 miliardi di ore straordinarie, una cifra record dal 1995 che secondo la Confederazione dei sindacati tedeschi Dgb indicherebbe in quale misura gli imprenditori siano corresponsabili del persistere dell’alta disoccupazione anche in tempi di alta congiuntura.

L’accusa è stata respinta dal Presidente del ramo sociale della Confindustria tedesca Bda, Dieter Hundt, il quale sottolineando come gli imprenditori siano costantemente a confronto con il problema della scarsità di manodopera qualificata, ha colto la palla al balzo per invitare ancora una volta il Governo a varare una legge sull’immigrazione. A dar man forte ad Hundt è accorso anche Dieter Philipp, Presidente dell’Associazione degli artigiani, che ha affermato che gli imprenditori sono costretti a chiedere ai dipendenti di fare ore straordinarie di lavoro perché non trovano manodopera qualificata su un mercato del lavoro chiuso e che invece bisognerebbe aprire, “in modo che tutti i settori dell’economia tedesca abbiano a disposizione un sufficiente numero di manodopera”.

Anche in Italia – è sempre la cronaca dell’estate 2000 – le associazioni degli imprenditori chiedono l’allargamento dei contingenti degli extra-comunitari per far fronte al bisogno di manodopera.

Un paradosso, forse, che fornisce però in modo chiaro la misura a cui è giunta l’economia italiana in rapporto al bisogno di manodopera.

C’è chi, fra gli imprenditori italiani, prevede un premio in danaro ai dipendenti che presentano un nuovo assunto.

Tra i fornitori di beni strumentali non ci si fa scrupolo a “scipparsi” (è questo il termine che trova largo spazio ormai sugli organi di informazione economica) le risorse rare, carpendole persino ai partner e, addirittura, ai clienti.

Anche in Ticino, senza andare troppo lontano, la situazione del mercato del lavoro presenta aspetti che appaiono in stridente contraddizione fra loro.

Da un lato, nonostante la forte diminuzione del numero dei disoccupati, vi sono pur sempre più di 3000 persone (3686 a luglio 2000) senza lavoro, a cui la statistica deve aggiungere altre 3719 persone che, secondo la terminologia ufficiale, vanno definite come “cercatori di impiego non disoccupati” (7405 a luglio 2000).

Dall’altro lato, chi frequenta l’ambiente degli imprenditori ticinesi (di qualunque ramo) e ha quindi esperienza diretta di cosa significhi oggi voler assumere nuovo personale, non avrà difficoltà a testimoniare l’estrema fatica nel trovare manodopera.

Disoccupazione (seppure in calo), da un lato, e mancanza di manodopera dall’altro.

A prima vista, un vero e proprio paradosso e rompicapo.

I cercatori di impiego iscritti all’Ufficio cantonale del lavoro sono ancora oggi 7405. Ciononostante, le testimonianze di imprenditori confrontati con difficoltà di reclutamento continuano a sprecarsi.

C’è chi parla, il relatore è fra quelli, di pieno impiego e mercato del lavoro prosciugato.

Sottoponendo la questione ad un esame il più possibile oggettivo, le motivazioni che sembrano più plausibili per giustificare la connessione fra gli elementi che costituiscono il paradosso di cui si diceva, sono essenzialmente tre:

- a. un buon numero degli attuali disoccupati è difficilmente collocabile (problemi di salute, età elevata, bassa qualifica, disponibilità oraria ridotta, guadagni intermedi, ecc. e, a volte, tristemente solo un mix di non entusiasti del lavoro con veri e propri profittatori delle prestazioni dello stato sociale);
- b. in alcuni rami economici (albergheria, ristorazione, vendita, industria) i salari bassi faticano ad attirare i residenti;
- c. il servizio statale di collocamento deve affinare la conoscenza del mercato del lavoro e delle specifiche esigenze espresse dalle imprese, oltre che, naturalmente, abbreviare l'iter burocratico delle sue pratiche.

Ci si può dividere sui punti a. e b., ma non si può non concordare sul punto c. che, fra l'altro, sta in qualche modo alla base della richiesta di credito considerata nel presente rapporto.

3. I PRIMI PASSI DELLA RISTRUTTURAZIONE DELL'UFFICIO CANTONALE DEL LAVORO (UCL)

Con lo sfondo dello scenario descritto nel capitolo precedente, anche il Cantone Ticino, stretto fra le emergenze causate dall'allora crescente tasso di disoccupazione e il bisogno, spesso assoluto e impellente, di dare soddisfazione ad una sempre maggiore pressione da parte dei disoccupati, da un lato, e da parte delle imprese, dall'altro, ha iniziato il suo tormentato iter fatto di tentativi di ammodernamento del suo delicato apparato amministrativo.

In particolare, quello del suo Ufficio cantonale del lavoro.

3.1 La cantonalizzazione degli Uffici consortili e/o regionali del lavoro

Fra il 1994 e il 1997 si perfeziona una ristrutturazione dell'UCL che, di fatto, rivoluziona la struttura precedente e inizia a confrontarsi con aspettative del tutto nuove rispetto al passato e con un numero crescente di operatori dell'Amministrazione che, anche all'occhio del profano, non può non far temere gravi problemi organizzativi.

Per una visione, anche storica, di come vissero la questione il Gran Consiglio ed il Consiglio di Stato dell'epoca, vengono qui riproposti alcuni passaggi dei Rendiconti del Consiglio di Stato del 1994 e del 1997.

(citazione)

"2.2.5.8. Cantonalizzazione degli uffici regionali, consortili e intercomunali del lavoro

Nel messaggio 4117 del 26 maggio 1993 concernente la Legge sul sostegno all'occupazione e l'aiuto ai disoccupati il Consiglio di Stato invitava il Gran Consiglio ad accettare il nuovo disegno di legge.

Nel corso del mese di novembre del 1993 il legislativo approvava la nuova legge che, oltre ad introdurre importanti innovazioni a livello di sostegno alle persone senza lavoro, pone le basi giuridiche per il passaggio della struttura regionale di collocamento alla diretta dipendenza dell'Amministrazione cantonale.

A partire dal mese di luglio 1994 sono state progressivamente cantonalizzate le sedi di Locarno, Chiasso e Mendrisio (centralizzate in un'unica sede a Chiasso), Biasca, Bellinzona e Lugano.

La pianta organica della Sezione del promovimento economico e del lavoro è stata così modificata conglobando le 35 unità attive presso le sedi regionali e consortili dell'Ufficio del lavoro."

(fonte: Rendiconto Consiglio di Stato 1994 – pag. 722)

(citazione)

"7.4.2.5 Ufficio del lavoro

L'anno 1997 è stato l'anno del cambiamento per l'Ufficio del lavoro e per le sue strutture.

Le modifiche della legislazione federale in materia di disoccupazione, introdotte in tre tappe (1996, 1997 e 1998), hanno imposto una completa ristrutturazione dell'Ufficio del lavoro e dei suoi servizi. Questo grosso lavoro di reimpostazione dell'Ufficio è stato effettuato in un mercato del lavoro ancora molto perturbato, il tasso di disoccupazione del Cantone Ticino (8,6% nel dicembre 1997 - 11.956 disoccupati) è restato per quasi tutto l'anno il più alto dell'intera Svizzera.

Personale

Nel primo semestre dell'anno si è conclusa la fase di reclutamento del personale necessario per adeguare l'effettivo dei collaboratori ai parametri decisi dall'Ufficio federale per lo sviluppo dell'economia e del lavoro (UFSEL ex UFIAML). In particolare sono stati assunti, fra il mese di settembre 1996 ed il mese di giugno 1997, 80 nuovi collocatori che hanno cominciato la loro formazione interna (30 di loro l'hanno già conclusa) che li porterà ad ottenere un "certificato federale di consulente del personale URC".

Globalmente l'effettivo del personale dell'Ufficio del lavoro è passato dalle 66,5 unità del 1996 agli attuali 214,5 collaboratori.

Uffici Regionali di Collocamento (URC)

Nel corso del 1997 hanno trovato una sistemazione logistica definitiva gli URC di Lugano, Locarno e Biasca (Bellinzona e Chiasso avevano già completato questa fase nel 1996). Tutti e 5 gli URC hanno terminato la fase di reclutamento del personale e hanno così potuto procedere all'organizzazione interna dei collocatori che sono stati divisi in gruppi di lavoro. La ripartizione dei compiti è avvenuta sul criterio dei settori professionali, dal mese di giugno 1997 ogni URC dispone quindi di team specializzati su uno o più rami professionali. L'obiettivo principale della riorganizzazione mira a fornire all'utenza degli URC un servizio qualitativamente migliore e soprattutto più rapido.

Centro delle Misure Attive (CMA)

Parallelamente all'istituzione degli URC la legislazione federale prevede la messa in atto di una politica delle misure attive del mercato del lavoro per rispondere ad un mandato di prestazioni confidato ai Cantoni dal legislatore. L'autorità cantonale è tenuta a predisporre queste misure tenendo conto delle necessità di riconversione e di perfezionamento (bisogni dei disoccupati e dell'economia) e a controllarne l'efficacia.

Per rispondere a questo mandato l'Ufficio del lavoro ha istituito, sulla base dell'art. 119d dell'OADI, a partire dal mese di marzo 1997 un Centro delle Misure Attive (CMA).

Il CMA ha reclutato nel 1996 parte dei 24 collaboratori che comporranno l'effettivo definitivo del centro.

Servizio Cantonale per il Collocamento Collettivo (SCACCO).

Dal mese di settembre 1997 l'UCL ha istituito un servizio di collocamento collettivo con l'obiettivo di offrire ai datori di lavoro un servizio ad hoc per progetti specifici di inserimento. SCACCO ha il compito di intervenire dietro l'impulso degli URC e del CMA per organizzare selezioni collettive e borse del lavoro mirate a singole aziende o a gruppi di datori di lavoro.

L'Ufficio del lavoro con l'istituzione di questa struttura pilota intende percorrere nuove strade nel collocamento operando in modo collettivo. L'animazione di gruppi di disoccupati si sta in effetti rivelando una strada interessante per una selezione mirata sui bisogni delle aziende per le quali la tempestività dell'intervento è una condizione molto importante.

Scacco non si sostituisce agli URC ma agisce su un loro mandato specifico, in particolare per:

- organizzare delle borse del lavoro;*
- animare gruppi di disoccupati in vista di una selezione di gruppo per il collocamento e/o per l'attribuzione a misure attive;*
- animare selezioni tecnico professionali;*
- interventi di prevenzione, informazione in caso di licenziamenti collettivi;*
- raccogliere le informazioni provenienti dalle aziende e dai collocatori in merito ai bisogni di professionalità e competenze;*
- proporre azioni formative in relazione ai bisogni e sottoporre progetti al CMA;*
- raccogliere a livello regionale le indicazioni necessarie alla valutazione delle misure attive e le trasmettere al CMA.*

Servizio giuridico

Il servizio giuridico dell'UCL è stato oggetto di analisi durante l'anno 1997. La necessità di dare maggior forza alla lotta contro gli abusi ha indotto il Consiglio di Stato a concedere al servizio giuridico 4 unità supplementari. Queste persone che entreranno in servizio nel corso dei primi mesi del 1998 permetteranno al servizio cantonale di essere maggiormente incisivo nella lotta agli abusi e di essere più tempestivo nelle indagini su segnalazioni interne da parte degli URC e su denunce esterne che regolarmente pervengono all'UCL.

(fonte: Rendiconto Consiglio di Stato 1997 – pagg. 173-175)

3.2 Il legame con il progetto Amministrazione 2000

Il messaggio governativo, nella sua premessa (pagg. 1 e 2), si diffonde in modo ampio nello stabilire il collegamento fra il progetto di ristrutturazione dell'UCL e quello, più largo, dell'intero piano di Amministrazione 2000.

Per motivi di razionalità non vengono qui ripresi gli ampi sprazzi del rapporto finale che, nel marzo 1998, l'Arthur Andersen rassegnò sulla Divisione economia del DFE e, conseguentemente, attorno alle problematiche organizzative dell'UCL. Essi sono tutti ripresi nelle citate pagine del messaggio e lì viene rimandato il lettore del presente rapporto.

Di particolare significato, ai fini del presente lavoro, appare però l'esigenza, già allora identificata, di "sviluppare un sistema di monitoraggio operativo che permetta all'UCL di verificare la gestione e le performance degli URC".

Un'operazione non da poco, se esaminata dal lato organizzativo, e se si considera che gli URC dipendono sì funzionalmente e finanziariamente dal SECO, Segretariato di Stato per l'economia (l'allora UFSEL e, prima ancora, l'UFIAML), ma organicamente dal Cantone e, quindi, dall'UCL.

Come molti ricorderanno, infine, il progetto di ristrutturazione dell'UCL, originariamente previsto all'interno dello schema generale di A2000, fu da esso scorporato (insieme ad altri progetti) ripromettendosi, Consiglio di Stato e Gran Consiglio, di considerarli successivamente con messaggio separato.

Il messaggio no. 4829 ne è quindi la diretta conseguenza.

Nulla di veramente nuovo, forse poco più, forse poco meno, di ciò che già nel 1998 e nel 1999 fu sottoposto all'attenzione del Gran Consiglio nel più grande ambito di A2000.

3.3 Verifica delle raccomandazioni scaturite da A2000 Mandato alla PricewaterhouseCoopers (PWC) per la Fase I

Sulla base del già sopra citato rapporto finale su A2000 (marzo 1998 – Arthur Andersen), il Consiglio di Stato ha quindi ritenuto necessario dare seguito alle raccomandazioni relative alla razionalizzazione organizzativa dell'UCL.

Dopo trattativa, ha quindi affidato alla PricewaterhouseCoopers (PWC) il mandato di procedere ad una prima fase di analisi e verifica.

Era il 2 settembre '98 (risoluzione numero 4035).

L'importo stabilito per la consulenza era di fr. 199'155.– (IVA compresa), i responsabili per l'Amministrazione erano l'on. M. Masoni quale Consigliere delegato dal Consiglio di Stato ed il signor Gian Luca Casella, Capo SPEL, quale Capo progetto designato dal Consiglio di Stato.

La relazione di fine Fase I (analisi) è giunta al Consiglio di Stato con la data del 16.11.1998.

In un documento di una settantina di pagine la PWC, dopo la sua circostanziata analisi, documenta il bisogno assoluto di procedere ad una radicale riorganizzazione dell'UCL con due successive fasi (Fasi II e III).

In estrema sintesi si può qui riferire che il primo compito della Fase I è stato la definizione delle linee guida (visione strategica) che stanno alla base del modello della nuova realtà dell'Ufficio cantonale del lavoro (UCL). L'importanza di tale modello è considerevole dato che, oltre a costituire il criterio fondamentale di valutazione della situazione attuale (Fase I - Analisi), esso funge da punto ultimo di riferimento verso cui deve tendere il processo di cambiamento (Fasi II e III).

Dall'analisi è emersa con chiarezza l'urgenza di disporre di adeguati meccanismi di controllo di gestione, basati sull'evoluzione di indicatori collegati con la visione strategica, tramite i quali diventi possibile prendere decisioni in ambito gestionale che siano motivate e nel contempo difendibili. Anticipando le attività della Fase II, il Gruppo Operativo ha creato un prototipo di indicatori gestionali strategici (di costo, di tempo e di qualità), applicabili ai principali servizi.

Questi indicatori, una volta definiti, quantificati e trasformati in altrettanti obiettivi strategici, costituiranno, secondo il consulente, anche uno strumento di aggregazione delle unità UCL. Verranno in questo modo superate le tendenze al frazionamento e ne risulterà incoraggiato il lavoro in sinergia nell'ambito degli obiettivi comuni UCL.

Quanto precede trova supporto organizzativo in un sistema di direzione per obiettivi, la cui introduzione richiederà l'applicazione di nuovi concetti relativi alla professionalità, alla valutazione delle prestazioni ed alla motivazione. Sarà inoltre possibile rafforzare la funzione di "responsabile di progetto" (project manager) incaricato della conduzione dei progetti innovativi con l'obbligo del rispetto degli obiettivi di tempo e di costo come prescritti dal preventivo esecutivo.

Un posto di particolare rilevanza in questa fase di progetto è occupato dall'analisi dei principali processi operativi. Si tratta di un'analisi condotta sulla base di criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, che - a causa della complessità dell'argomento - dovrà essere suffragata da ulteriori approfondimenti e puntualizzazioni, nel corso della Fase II.

Per quanto di carattere generale, le principali conclusioni emerse dall'analisi dei flussi sono state:

- assenza di un singolo punto di riferimento che sia fonte di informazioni aggiornate ed attendibili a tutto vantaggio dell'immagine dell'UCL presso il pubblico;
- parziale mancanza della visione del processo nella sua integrità con conseguente difetto di percezione del cliente interno e delle sue esigenze;
- i processi vedono spesso il coinvolgimento di un numero eccessivo di unità. Questo fatto agisce negativamente sulla qualità del servizio e contribuisce a fare lievitare i costi ed i tempi dei servizi;
- esistono situazioni nelle quali significativi risparmi di risorse possono essere ottenuti diminuendo la frequenza con cui alcune routine di processo vengono attivate.

Sempre secondo la PWC, il terreno su cui la sinergia tra le unità organizzative UCL potrà nascere e svilupparsi già esiste. Il quadro emerso dall'indagine conoscitiva su un campione rappresentativo del personale UCL ha dimostrato l'esistenza di una cultura aziendale tendenzialmente omogenea ed essenzialmente condivisa dalla maggioranza della popolazione.

Tale cultura risulta essere:

- favorevole al cambiamento;
- aperta alle esigenze della propria utenza;
- desiderosa di veder valorizzato il proprio capitale intellettuale e di essere coinvolta nel processo decisionale;
- propensa a migliorare il flusso della comunicazione e a proporre valide soluzioni alle problematiche sperimentate al fronte;
- motivata nel proprio impegno personale a rendere maggiormente efficace il modo di lavorare;
- disponibile verso il riconoscimento del merito individuale;
- fiduciosa nella professionalità e nelle capacità dei dirigenti UCL;
- incline al lavoro di gruppo;
- consapevole che il cambiamento del modo di lavorare comporta modifiche di struttura e dei processi.

Nel suo insieme, il consulente può quindi affermare che le aspettative sopra rilevate sono in sintonia con le linee guida e la visione strategica da lui proposte.

Nelle sue conclusioni la PWC fornisce il seguente quadro sinottico delle opportunità di miglioramento:

a. Strategia

- ❖ Completamento e messa a punto del sistema di indicatori gestionali strategici.

b. Processi

- ❖ Creazione di un singolo punto di riferimento in grado di dare all'utenza informazioni aggiornate e puntuali.
- ❖ Ottimizzazione del numero di unità organizzative coinvolte nei singoli processi.
- ❖ Riduzione di cicli inutili, di doppioni e delle attività senza valore aggiunto.
- ❖ Diffusione della consapevolezza del processo nella sua totalità e delle esigenze dei clienti interni.
- ❖ Introduzione di un sistema di indicatori di prestazione di processo.
- ❖ Introduzione di una figura di responsabile di processo (process manager).

c. Personale e Organizzazione

- ❖ Rafforzamento della figura di manager di progetto e delle sue responsabilità nei confronti dei vincoli di tempo, di costo e del raggiungimento dei risultati attesi.
- ❖ Introduzione di un meccanismo di controllo di gestione, supportato da un sistema di indicatori strategici e da un opportuno strumento informatico.
- ❖ Introduzione di uno stile gestionale per obiettivi basato sul sistema di indicatori strategici. Ne risulterebbero incrementati:
 - l'allineamento delle attività delle unità organizzative e dei comportamenti del personale alle linee guida strategiche dell'UCL. Si otterrebbe anche il raggiungimento degli obiettivi strategici dell'UCL;
 - visione comune e livello di sinergia fra le unità organizzative;
 - i livelli di motivazione e della produttività del personale;
 - la propositività e la qualità della comunicazione interna in provenienza dal fronte;
 - il controllo gestionale sui processi;
 - il senso di responsabilità e le competenze dei singoli dipendenti;
 - la comunicazione sia in senso verticale che orizzontale;
 - il livello delle prestazioni individuali;
 - qualità della formazione;
 - coordinamento delle fonti e del contenuto delle informazioni.
- ❖ Riduzione dell'impegno amministrativo dei collocatori a vantaggio di una maggiore vicinanza agli utenti.

d. Ambiente di lavoro

Le opportunità di miglioramento osservate in quest'area e risultanti dall'analisi conoscitiva condotta sul campione della popolazione UCL ricalcano, confermandole, quelle identificate nelle aree Processi e Personale e Organizzazione. A queste si aggiungono ulteriori opportunità:

- ❖ Maggiore sinergia tra Ufficio giuridico e URC
- ❖ Diffusione generale della conoscenza dei ruoli e delle funzioni
- ❖ Miglioramento delle strutture logistiche presso l'URC di Lugano
- ❖ Ottimizzazione della distribuzione dei carichi di lavoro
- ❖ Precisazione dei rapporti tra SCACCO e gli URC.

e. Dati e Sistemi

- ❖ Introduzione di una banca dati comune per lo stoccaggio e la gestione dei dati che alleggerisca l'impegno amministrativo dei collocatori.
- ❖ Introduzione di un sistema di integrazione, stoccaggio ed estrazione dati (data warehousing e data mining) a supporto del controllo di gestione.
- ❖ Utilizzo di tutte le potenzialità del sistema COLSTA.
- ❖ Integrazione dei sistemi a supporto delle operazioni contabili.

E' essenzialmente sulla base di queste indicazioni, emerse come detto dal rapporto PWC del 16.11.1998, che il Consiglio di Stato si vede confermato il bisogno di ristrutturazione dell'UCL (Fasi II e III) e, conseguentemente, elabora ed invia al Gran Consiglio il messaggio di cui qui ci si occupa.

L'analisi della PWC, unitamente alle osservazioni e critiche giunte da ogni dove all'UCL negli ultimi anni caratterizzati da forte disoccupazione e dal notevole potenziamento delle strutture a disposizione dell'Ufficio, hanno permesso ai responsabili dell'UCL di affrontare e risolvere, almeno parzialmente, numerose disfunzioni.

Non sempre è stato possibile trovare soluzioni definitive, ma si può senz'altro affermare che fra il '99 e il '00 molte criticità riscontrate sono state avviate verso il miglioramento.

4. GLI ELEMENTI NUOVI

Fra l'invio del messaggio al Gran Consiglio e la stesura del presente rapporto, e già stato detto, numerose sono le questioni che la Commissione della gestione delle finanze ha dovuto e/o voluto esaminare.

Fra queste, la rilevanza che hanno via via assunto alcuni elementi nuovi che, nell'esame progressivo, hanno poi rivestito un significato determinante ai fini dell'approvazione, almeno parziale del messaggio del Governo.

Essi riguardano:

- la permanenza di rilevanti problemi organizzativi, per la cui soluzione sono richieste le Fasi II e III del progetto di ristrutturazione;
- la possibilità di abbassare i costi per le Fasi II e III e la conseguente riduzione dell'importo originariamente previsto in fr. 875'000.-;

- rapporto UFSEL (in seguito divenuto SECO) relativo alla "Mise en place et organisation des ORP dans les differents Cantons" (maggio 1998);
- rapporto Atag, Ernst & Young "Evaluation des ORP" (marzo 1999);
- proposta dell'UFSEL (in seguito divenuto SECO) "Mandato di prestazioni 2000" (aprile 1999).

Vediamoli uno per uno.

4.1 La permanenza di rilevanti problemi organizzativi, per la cui soluzione sono richieste le Fasi II e III del progetto di ristrutturazione

Dopo l'esaurirsi della Fase I, essi possono essere così sinteticamente riassunti:

a. Obiettivi globali del progetto

- ❖ Assicurare processi operativi più efficienti.
- ❖ Assicurare strutture organizzative più efficaci e flessibili.
- ❖ Migliorare il coordinamento e le sinergie tra le unità organizzative dell'UCL.
- ❖ Garantire una comunicazione interna di maggiore qualità ed efficacia.
- ❖ Disporre di personale di elevato valore professionale, motivato e preparato ad affrontare i cambiamenti imposti dal mercato del lavoro e dal variare delle esigenze dei propri utenti.
- ❖ Incoraggiare comportamenti del personale maggiormente focalizzati sulle esigenze e sulle aspettative dei propri utenti.
- ❖ Allineare le unità organizzative alle linee guida strategiche dell'UCL.

b. Criticità riscontrate

- ❖ Processi analizzati
 - efficacia ed efficienza dei processi ostacolate da:
 - mancanza di comunicazione orizzontale;
 - carico amministrativo eccessivo sul personale preposto al collocamento;
 - mancanza della visione del processo nella sua integrità e quindi assenza di percezione del cliente interno e delle sue esigenze;
 - assenza di indicatori gestionali specifici del processo.
 - esistenza di più punti di riferimento per l'utenza, non sempre coordinati tra di loro.

c. Personale e organizzazione

- ❖ L'andamento della comunicazione interna presenta alcune carenze.
- ❖ Ambedue i flussi di comunicazione sono presenti, per quanto in misura incompleta: quello discendente (note informative, disposizioni, regolamenti, ecc.) sovente è proveniente da diverse fonti non sempre coordinate, mentre quello ascendente (suggerimenti, proposte, progetti di cambiamento, soluzioni di problemi, ecc.) raggiunge solo raramente il livello superiore. In questo modo, gran parte delle risorse intellettuali detenute dal personale UCL operante al fronte rimane inutilizzata.
- ❖ Non esistono procedure e strumenti per il controllo di gestione. Per quanto l'UFSEL (nel frattempo divenuto SECO) abbia emanato in data 29 aprile 1998 una

serie di indicatori di prestazione applicabili agli URC, questi tuttavia non includono gli indicatori di base per il controllo di gestione, quali i costi ed i tempi medi dei servizi; inoltre manca, almeno per ora presso l'UCL, un sistema di contabilità analitica capace di rilevare i costi.

- ❖ Si stima che una componente consistente delle attività dei collocatori è di natura amministrativa, che potrebbe essere facilitata allo scopo di consentire ai collocatori di dedicare più tempo ai propri assistiti.
- ❖ La gestione di progetto è poco presidiata. Questa criticità è evidenziata dal fatto che nell'organizzazione UCL non è prevista la mansione, per quanto temporanea, di manager di progetto. La gestione di progetti innovativi e di cambiamenti non sempre viene affidata a persone qualificate e fortemente responsabilizzate circa il rispetto irrinunciabile dei tempi, dei costi a budget e dell'ottenimento dei risultati previsti.
- ❖ Il livello di sinergia tra i vari URC è insufficiente. Questa criticità, molto sentita da gran parte del personale UCL, prende origine dall'assenza di obiettivi comuni alle varie unità organizzative che facciano da collante e da punto di riferimento su cui devono convergere le risorse e le attività.

d. Ambiente di lavoro

In generale:

- ❖ La comunicazione all'interno dell'intera struttura è ritenuta insoddisfacente;
 - i collaboratori non si sentono sufficientemente informati sulle decisioni dei vertici, né su una visione globale;
 - d'altra parte, i collaboratori si sentono oberati da troppe informazioni di tipo tecnico (riguardanti quindi leggi, normative, regolamenti, direttive, ecc.) provenienti da svariate sorgenti e spesso in contraddizione tra loro;
 - assenza di flusso di comunicazione dal basso verso l'alto. Le osservazioni e le proposte della "base" non sembrano venire tenute in debita considerazione. Sembra non esistere un meccanismo di feedback, che permetta al collaboratore di avere un riscontro.
- ❖ I processi sono complicati e poco trasparenti. La struttura è ritenuta pesante e inefficiente.
- ❖ Assenza di coordinazione e di sinergia tra le diverse unità organizzative a tutti i livelli. Mancanza di obiettivi comuni a tutta la struttura.
- ❖ Influsso negativo della burocrazia; il lavoro amministrativo occupa buona parte del tempo del collocatore non permettendogli di concentrarsi su attività più importanti.
- ❖ La struttura sembra essere carente di stimoli al miglioramento delle prestazioni del singolo. Le prestazioni individuali non sembrano essere riconosciute e premiate a sufficienza.

e. Problemi specifici degli URC

- ❖ Eccessivo carico burocratico
 - resta troppo poco tempo per dedicarsi adeguatamente all'utenza.
- ❖ Sistema informatico (COLSTA) non utilizzato secondo le sue potenzialità.
- ❖ Politica poco chiara nei confronti degli abusi. Il servizio giuridico non sembra essere in grado di soddisfare i bisogni di consulenza degli URC.

- ❖ Flusso di informazioni inadeguato. Vengono ricevute informazioni spesso non necessarie e contraddittorie.
- ❖ La promozione a capogruppo genera rivalità e demotivazione tra gli altri collocatori.
- ❖ Paradosso della collaborazione con il CMA. I collocatori devono spesso preoccuparsi di riempire i corsi già in programma invece di assegnare agli assicurati corsi adatti al loro profilo.
- ❖ Assenza di collaborazione con le casse. All'utente viene richiesto di dare più di una volta le medesime informazioni, di riempire più volte i medesimi formulari e di spedire gli stessi documenti ad enti differenti (URC, casse).
- ❖ L'assetto logistico dell'URC di Lugano non garantisce la discrezione necessaria per la conduzione dei colloqui di consulenza. Questo è causa di reticenza da parte degli assicurati.

f. Dati e sistemi

- ❖ Presenza di numerosi supporti alle operazioni contabili non integrati.
- ❖ Mancanza di un applicativo informatico a supporto del controllo di gestione.
- ❖ Mancanza di criteri comuni per l'utilizzo adeguato di supporti elettronici alla comunicazione tra le unità organizzative.
- ❖ Mancanza di una banca dati efficiente a supporto delle attività operative dell'UCL.

4.2 La possibilità di abbassare i costi per le Fasi II e III e la conseguente riduzione dell'importo originariamente previsto in fr. 875'000.–

L'ipotesi iniziale, quella riprodotta in modo completo nel messaggio (pagg. 4-9), era sostanzialmente la seguente:

Fase II (progettazione)	fr. 507'400.–	
Fase III (messa in opera)	fr. 236'500.–	
Progetto IT (banca dati cercatori d'impiego)	<u>fr. 130'700.–</u>	
Totale	<u>fr. 874'600.–</u>	(IVA compresa)

(n.d.r.: si ricorda che la Fase I, quella già trattata nel precedente punto 3.3. è costata circa fr. 200'000.– (IVA compresa), per il cui finanziamento il Consiglio di Stato ha attinto al credito di fr. 1'000'000.– di cui al messaggio no. 4767 (A2000) per l'importo di fr. 114'000.– e dai preventivi della Divisione dell'economia del DFE per il saldo rimanente)

La costruzione di una maggioranza commissionale tesa ad un'approvazione, almeno parziale, del credito richiesto dal messaggio, ha ruotato per lungo tempo attorno alla possibilità di contenere quanto più possibile l'importo da stanziare, senza, da un lato, compromettere la buona riuscita finale dell'operazione, e, dall'altro lato, rendere monco il progetto di ristrutturazione in parti che, in tempi successivi, avrebbero poi comunque richiesto soddisfazione.

L'operazione è stata lunga, laboriosa e – non è il caso di nascondere – quanto meno controversa.

La conclusione a cui questa maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze è giunta – e per la quale vi è accordo da parte del DFE – prevede:

- a. lo stralcio delle posizioni legate al progetto IT (la parte informatica destinata alla costruzione di una banca dati dei cercatori d'impiego), confidando sulla prossima implementazione di una soluzione uniforme a livello nazionale;
- b. lo spostamento della responsabilità esecutiva, dal consulente all'UCL, di due sottoprogetti denominati mail box e newsletter.

Il primo considerato elemento essenziale del processo di coinvolgimento delle risorse interne all'UCL nell'adozione dell'intero piano di cambiamento delineato. Il secondo, facente parte del piano di comunicazione aziendale previsto durante l'intero ciclo di vita del progetto.

A fronte di ciò l'importo da stanziare per il credito totale scende dagli originali fr. 875'000.– (IVA compresa) a **fr. 728'000.–** (IVA compresa).

4.3 Rapporto UFSEL (in seguito divenuto SECO) relativo alla "Mise en place et organisation des ORP dans les différents Cantons" (maggio 1998)

Il documento è stato elaborato da un istituto privato per l'UFSEL (in seguito divenuto SECO) con lo scopo di valutare l'efficacia degli Uffici cantonali dopo i primi due anni dall'introduzione delle nuove strutture di collocamento. Il Cantone Ticino è risultato globalmente al di sotto della media svizzera e soprattutto sono scaturite parecchie indicazioni per il miglioramento della struttura cantonale, relative in particolare alla gestione amministrativa degli URC, all'accoglimento del disoccupato al primo colloquio, all'accompagnamento del disoccupato e al contatto con le aziende.

4.4 Rapporto Atag, Ernst & Young "Evaluation des ORP" (marzo 1999)

La società di consulenza Atag, Ernst & Young è stata incaricata dall'UFSEL (in seguito divenuto SECO) di elaborare delle proposte per il funzionamento e il finanziamento futuro degli Uffici del lavoro. La società ha rilevato innanzitutto la necessità di procedere lavorando per obiettivi in modo da migliorare l'efficacia degli URC. Secondo il rapporto gli uffici dovranno possedere una struttura flessibile e reattiva capace di rispondere in modo immediato alle fluttuazioni del mercato del lavoro e di assicurare quindi delle prestazioni minime all'assicurato e ai datori di lavoro.

4.5 Proposta dell'UFSEL (in seguito divenuto SECO) "Mandato di prestazioni 2000" (aprile 1999)

Sulla base del rapporto precedente, l'UFSEL (in seguito divenuto SECO) intende proporre ai Cantoni un mandato di prestazioni sotto forma di contratto stipulato tra la Confederazione e il Cantone, con il quale il Cantone si impegna a raggiungere degli obiettivi basati su degli indicatori predefiniti. Le risorse a disposizione non verranno modificate all'inizio ma è intenzione della Confederazione premiare i Cantoni che raggiungono i risultati (con un bonus fino al 3% dei costi globali) e di punire quelli che non li raggiungono (con malus fino al 10% dei costi).

4.6 La posizione del Cantone Ticino, rispetto agli altri Cantoni, nella graduatoria del soddisfacimento degli indicatori proposti dal mandato di prestazione e rischi di penalità

Il Cantone Ticino (e il suo UCL) si trova attualmente nelle ultimissime posizioni (ventiquattresima?) della graduatoria intercantonale.

Secondo l'accordo del 5.11.99 fra la Confederazione ed il Cantone Ticino per l'esecuzione della LADI e riferito al "mandato di prestazioni" assegnato, fino a tutto l'anno 2000 non verranno comminate penalità e la parte finanziaria, di conseguenza, trattata in modo neutro.

A posizioni immutate, per l'anno 2001 verrebbe comminata una penalità pari ad una diminuzione del 3% sul totale dei sussidi provenienti per quell'anno dalla Confederazione (3% di fr. 20'000'000.– circa = circa fr. 600'000.–) e per il 2002 una penalità innalzata al 5% (5% di 20'000'000.– circa = circa 1'000'000.–!).

Non è probabilmente necessario un commento troppo profondo per giustificare l'urgenza con la quale è utile procedere alla riorganizzazione delle forze dell'UCL e la dimensione relativa dell'importo richiesto con il messaggio in questione, soprattutto se la si mette in relazione stretta con i rischi di penalità che appaiono sempre più probabili (per non dire certi) se non si agisce rapidamente.

4.7 Decisione del Segretariato di Stato dell'economia (SECO) di assegnare uno speciale contributo federale al progetto ticinese di ristrutturazione del suo UCL

Con un'operazione concordata con la Commissione della gestione delle finanze, il DFE ha presentato in data 11.2.2000 al SECO una richiesta di contributo speciale da parte della Confederazione.

Con decisione del 23.3.2000 il SECO ha accolto (parzialmente) la richiesta proveniente dal nostro Cantone e si è dichiarato disposto a concedere un contributo speciale di **fr. 185'000.–** (IVA compresa) a condizione che il progetto inizi il suo svolgimento effettivo entro la fine del 2000.

5. BREVE RIASSUNTO DEI COSTI PREVENTIVATI

Alla luce di tutto quanto precede, il credito sottoposto al voto favorevole del Gran Consiglio è formalmente ridotto dagli originali fr. 875'000.– a **fr. 728'000.–** (IVA compresa)

In aggiunta a ciò, il Cantone potrà successivamente contare sullo speciale contributo della Confederazione per fr. 185'000.–.

Conseguentemente il costo netto dell'operazione sarà così riassumibile:

	importo originario	fr. 875'000.–
./.	riduzione come da precedente punto 4.1.	<u>fr. 147'000.–</u>
	credito votato dal GC	fr. 728'000.–
./.	contributo CH	<u>fr. 185'000.–</u>
	Totale costo netto	<u>fr. 543'000.–</u> (IVA compresa)

6. MANDATO DIRETTO O CONCORSO PUBBLICO?

Le ragioni di opportunità e di urgenza sopra evocate propenderebbero per l'opzione del mandato diretto. Solo così sarebbe possibile ristrutturare celermente l'UCL e tentare di evitare le penalità previste dal mandato di prestazioni con la Confederazione.

La sottoscritta maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze rinuncia però a prendere una posizione in tal senso.

Oltre a ragioni di equità, una sua indicazione senza riserve a favore del mandato diretto apparirebbe in stridente contrasto con la prossima "legge sulle commesse pubbliche" che, nel momento di stesura del presente rapporto, è di prossima emanazione da parte della Commissione della legislazione del Gran Consiglio e che, sulla base delle informazioni disponibili, dovrebbe vedersi applicata, oltre che agli appalti, anche alle prestazioni di servizio, ai mandati di progettazione, di consulenza, eccetera e considererà la possibilità dell'incarico diretto solo sotto la soglia di fr. 150'000.–.

In conseguenza di ciò, resta appannaggio esclusivo del Consiglio di Stato, la valutazione dell'esistenza o meno di particolari elementi legati all'urgenza e, conseguentemente, la scelta dell'incarico diretto in alternativa al concorso pubblico.

7. CONCLUSIONE

Il DFE ha più volte affermato di non essere in grado, con le sue sole forze, di mettere mano con successo alla soluzione dei numerosi problemi organizzativi del suo UCL. Non tanto e non solo per la scarsità di risorse umane, quanto piuttosto per l'inesistenza al suo interno delle specifiche competenze necessarie per una ristrutturazione di questa portata. La Commissione della gestione e delle finanze ha accertato, condividendola, la fondatezza di questa analisi.

Concludendo, si può tranquillamente affermare – e ciò a beneficio anche dei più scettici circa il bisogno di far capo ad una consulenza esterna – che le strade possibili sono essenzialmente due:

1. rifiutare di votare il credito e, seguitando nel lastricare di buone intenzioni la strada che porterebbe ad un improbabile riassetto organizzativo dell'UCL, confidare che quel riassetto finisca un giorno o l'altro per casualmente prodursi da sè,
2. accettare di votare il credito (ridotto) e mettere così fine a quella situazione per cui, pur costituendo il servizio dell'UCL uno fra i più utilizzati dai cittadini e dalle imprese, resta impossibile a chiunque definirlo come strutturato secondo modelli organizzativi consolidati e, quel che più conta, realmente efficaci.

Non vi è certezza, anche con la soluzione 2. (quella qui auspicata), che i problemi vengano poi effettivamente risolti? La risposta, anche per gli scettici, non può che essere scontata e, tutto sommato, semplice.

Se non si accetta una spesa – di contenutissime dimensioni, soprattutto se considerata nell'ambito di quel grande progetto che è A2000 – non ci sarà mai dato di saperlo.

* * * * *

Sulla base di tutto quanto precede, la maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze invita il Gran Consiglio a considerare in tutto il suo valore il lungo tempo trascorso nell'esame del messaggio e a metterlo in relazione con l'urgenza, fattasi nel frattempo pressante, di procedere alla ristrutturazione dell'UCL.

L'augurio è che il lavoro consulenziale richiesto dal Cantone sia portato avanti, oltre che con rapidità, anche con il necessario e utile coinvolgimento di tutte le parti in causa: l'Amministrazione in primo luogo (con l'UCL in testa, naturalmente), ma anche con coloro che sono i veri utenti del servizio, lavoratori (disoccupati e non) e imprese.



Tutto ciò premesso, la Commissione della gestione e delle finanze invita ad approvare lo stanziamento di un credito (ridotto) di fr. 728'000.– per la ristrutturazione dell'Ufficio cantonale del lavoro (già iscritto nel piano finanziario degli investimenti della Cancelleria dello Stato) e il conseguente decreto legislativo nell'allegata forma modificata.

(N.B.: il presente rapporto non ha volutamente considerato la questione riferita al numero del personale impiegato presso gli Uffici regionali di collocamento (URC), non ritenendola essenziale ai fini del contingente esame parlamentare e, soprattutto, in attesa della risposta alla specifica interrogazione del 16.6.2000 presentata dai colleghi G. Guidicelli e R. Ricciardi).

Per la maggioranza della Commissione gestione e finanze:

Sandro Lombardi, relatore
Beltraminelli - Bignasca - Bonoli - Brenni -
Croce - Etter - Lepori Colombo - Lotti -
Merlini - Poli

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO

concernente lo stanziamento di un credito di fr. 728'000.– per la ristrutturazione dell'Ufficio cantonale del lavoro nel contesto del progetto Amministrazione 2000

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone Ticino

- visto il messaggio 22 dicembre 1998 no. 4829 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 31 agosto 2000 no. 4829 R1 della maggioranza della Commissione della gestione e delle finanze,

d e c r e t a :

Articolo 1

¹Per la realizzazione del progetto denominato "Ristrutturazione dell'Ufficio del lavoro" nel contesto di Amministrazione 2000 è concesso un credito di investimento di complessivi fr. 728'000.–.

²Il credito è iscritto al conto degli investimenti della Cancelleria dello Stato ed è direttamente gestito dal Consiglio di Stato.

Articolo 2

Il presente decreto è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino ed entra immediatamente in vigore.