

Rapporto di minoranza

numero	data	Dipartimento
4829 R2	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. I VERI PROBLEMI ORGANIZZATIVI DELL'UCL: MANCANZA DI AUTONOMIA DEGLI URC, PRECARIATO DEL PERSONALE E LOGISTICA DELL'URC LUGANO

1.1 L'ermetico messaggio no. 4829 trae le sue origini dal rapporto dell'Arthur Andersen (*Amministrazione 2000*, pag. 218 sgg.), che consiglia la creazione di una nuova Sezione del lavoro, sotto la quale sarebbero organizzati l'Ufficio cantonale del lavoro (UCL), l'Ufficio manodopera estera e l'Ufficio dell'ispettorato del lavoro.

Tale proposta riorganizzativa in sé e per sé non risolve il problema dell'UCL, un ufficio che conta due centinaia di dipendenti a fronte di una dozzina di dipendenti impiegati dall'Ufficio manodopera estera e dall'Ufficio ispettorato del lavoro: la proposta infatti cambia ben poco rispetto alla situazione organizzativa attuale, assolutamente anomala (v. allegato 1: organigramma UCL/SPEL).

1.2 In realtà il maggiore problema organizzativo dell'UCL si situa negli uffici regionali di collocamento (URC), per i quali la Arthur Andersen giustamente auspica un'estensione dell'autonomia gestionale.

Gli URC, che costituiscono i centri produttivi dell'UCL, non godono attualmente di alcuna autonomia amministrativa e budgetaria. Addirittura gli URC sono diretti da capisede, che non hanno lo statuto di funzionario dirigente e che quindi:

- non hanno formalmente nemmeno il diritto di firma;
- non possono fare le qualifiche dei loro collocatori (che variano da 10 a 60 unità secondo l'URC);
- non hanno diritto a spese di rappresentanza (ad esempio per il contatto con gli imprenditori regionali);
- si trovano insomma in una situazione organizzativa/legale inadeguata per dirigere gli URC nel quadro del mandato di prestazione con la Confederazione;

1.3 A ciò si aggiunga la situazione di precariato che regna per numerosi collocatori impiegati negli URC: la maggior parte (70%) infatti sono incaricati di anno in anno, e questo da ormai 5 anni, in contrasto con l'art. 16 della LORD, e ora sono minacciati di decimazione come conseguenza della progressiva riduzione degli effettivi finanziati dalla Confederazione in seguito al (positivo) calo della disoccupazione.

1.4 Infine vi è una situazione logistica indecorosa, che si trascina da anni all'URC di Lugano: qui i posti di lavoro dei collocatori sono strutture aperte, che non garantiscono la privacy e la riservatezza né ai collaboratori URC, né alle persone disoccupate (in contrasto con la legge federale sulla disoccupazione), dato che chiunque si presenti negli atri può sentire i colloqui in corso, e che questo è possibile pure tra un posto di lavoro e l'altro.

Non occorrono evidentemente chissà quali costosi studi per risolvere finalmente questi problemi di riorganizzazione amministrativa. Infatti le risorse interne dello Stato possono essere facilmente impiegate per trovare le soluzioni adeguate, soprattutto in un momento in cui il lavoro è in calo per i collaboratori dell'UCL. Occorre invece la volontà politica di risolvere i problemi, che sinora è chiaramente mancata.

2. LE SFIDE DEL MANDATO DI PRESTAZIONE FEDERALE: L'ACCORDO DEL 5.11.1999 CONFEDERAZIONE-TICINO 2000-2002 IN MERITO ALL'ESECUZIONE DELLA LADI

2.1 L'attuale impostazione della legge federale sull'assicurazione disoccupazione (LADI) è stata realizzata nel 1995. A seguito dell'accordo della Tavola rotonda federale del 1998 e sulla base delle indicazioni 1998/99 della Commissione di sorveglianza LADI (che riunisce amministrazione, Cantoni e partners sociali), la Confederazione ha inteso ripensare le misure attive inerenti il mercato del lavoro (MAML) in modo che non prolungassero la durata della disoccupazione e ha inteso altresì dare un mandato di prestazione ai Cantoni.

2.2 In quest'ottica, dopo uno studio del consulente ATAG su alcuni URC svizzeri e dopo la conclusione di un progetto pilota a Zurigo, si è giunti a definire quattro indicatori per valutare il lavoro svolto nei vari Cantoni rispetto agli obiettivi prioritari della LADI.

Si tratta degli indicatori definiti alle pagg. 2-3 dell'accordo Confederazione-Ticino 2000-2002 per l'esecuzione della LADI (allegato 2 del rapporto):

- 1) il numero medio di giorni di disoccupazione, che incide al 50% nell'indice dei risultati degli URC e del Cantone;**
- 2) il numero di disoccupati di lunga durata, che incide al 20%;**
- 3) il numero di disoccupati che hanno esaurito il diritto alla disoccupazione, che incide al 20%;**
- 4) il numero di disoccupati che si riannunciano alla disoccupazione entro un lasso di 4 mesi, che incide al 10%.**

2.3 Nel 2000 i Cantoni che saranno sopra la media dell'indice dei risultati cantonali saranno premiati con un bonus finanziario massimo del 3% delle spese finanziate dal fondo di compensazione LADI; nessuna penalizzazione è prevista per i Cantoni sotto la media. I risultati vengono calcolati sul periodo luglio 1999-giugno 2000. Le eccedenze finanziarie del bonus vanno utilizzate dai Cantoni in favore dei collaboratori degli organi d'esecuzione LADI o dei disoccupati.

Nel 2001 entrerà in vigore accanto al bonus massimo del 3%, un malus che potrà andare sino al 3%.

Nel 2002 i massimi del bonus e malus saliranno sino al 5% (per il TI sarebbe ca. 1 milione di franchi annui).

2.4 Dati 2000 per URC sui 4 indicatori LADI e commento

In base ai dati federali più recenti che vanno da giugno 1999 a maggio 2000 (v. allegato 3), il Canton Ticino si situa al quart'ultimo posto nella graduatoria intercantonale, con un indice 96 complessivo e con differenze marcate a seconda degli URC. Il numero di indennità giornaliere medie in Ticino è di 178 a fronte di una media svizzera di 177. A influire sulla situazione ticinese vi sono certamente fattori esogeni di tipo economico, che si riflettono negativamente sul tasso, sulla durata e sulla ricaduta nella disoccupazione in Ticino: zone in crisi come le valli, zone condizionate da forte frontalierato come il Mendrisiotto, zone condizionate dalla stagionalità del lavoro come il Locarnese (turismo ad esempio). Secondo il capoufficio, sig. Montorfani, non è chiaro come questi elementi penalizzanti siano concretamente considerati negli indicatori, al punto che l'UCL ha programmato per metà settembre un incontro con il consulente federale ATAG per chiarire come sono avvenute le correzioni degli indicatori in funzione delle debolezze strutturali dell'economia ticinese. Risulta, ad esempio, che il Canton Ginevra è favorito dalle correzioni, mentre il Ticino è penalizzato (v. commento allegato 3). **L'esecutivo perciò dovrà esigere che la situazione economica cantonale sia adeguatamente considerata prima di avallare questi indicatori in modo definitivo.**

2.5 Di fatto con l'introduzione dei quattro indicatori strategici federali e con lo sviluppo recente di altri nuovi indicatori cantonali da parte dell'UCL (che misurano le prestazioni e il lavoro concreto degli URC e dei collocatori), è stato risolto il secondo punto avanzato dall'Arthur Andersen: quello del monitoraggio degli URC da parte dell'UCL. La lista degli indicatori cantonali è la seguente: numero consulenti, numero cercatori d'impiego, numero di disoccupati, numero di persone in guadagno intermedio, numero di persone occupate in MAML, numero di cercatori d'impiego per consulente, disoccupati per consulente, numero di casi chiusi con collocamento, e numero attribuzioni a GI, numero di casi chiusi senza collocamento, collocamenti per consulente, collocamenti per cercatori di impiego, numero di casi chiusi con collocamento di disoccupati di lunga durata, collocamenti di disoccupati di lunga durata per consulente, numero di colloqui di controllo, numero di colloqui di consulenza, colloqui per consulente, colloqui per cercatori di impiego, numero di posti vacanti evasi, numero medio di giorni in cui il posto vacante evaso con collocamento è rimasto aperto, numero di giustificazioni inoltrate agli assicurati, giustificazioni per cercatori di impiego, numero di comunicazioni al servizio giuridico, comunicazioni per cercatori di impiego, numero di sanzioni emesse dai consulenti applicanti sospensioni, numero di sanzioni emesse dal servizio giuridico impicanti sospensioni, sanzioni per cercatori di impiego, numero medio di giorni di sospensione per sanzioni impicanti sospensione, numero decisioni inerenti MAML di formazione, numero di decisioni MAML d'occupazione, numero di decisioni inerenti MAML speciali, numero di decisioni inerenti l'applicazione della LRILCOCC, numero di pratiche MOE trattate.

3. MESSAGGIO NO. 4829 SUPERATO: RIORGANIZZAZIONE UCL ATTUABILE CON LE RISORSE INTERNE

3.1 Se prendiamo le conclusioni preliminari della fase 1 dell'analisi PricewaterhouseCoopers, costata ben fr. 200'000.-, che sono riportate a pag. 6 del messaggio no. 4829, possiamo constatare come due anni dopo le stesse siano già in via di realizzazione o addirittura già realizzate:

- 1) contabilità analitica e integrazione contabile: l'introduzione della contabilità è un problema di carattere generale, mentre la suddivisione contabile è migliorata;

- 2) sistemi di posta elettronica diversi: ne esiste oramai uno solo ed è funzionante;
- 3) banca dati cercatori d'impiego ticinesi: il sistema COLSTA federale è stato migliorato dalla Confederazione (v. anche punto 5b dell'allegato Accordo Confederazione–Ticino) e una banca dati parallela sarebbe un doppione e potrebbe essere anche illegale.

Per questi motivi, alla Commissione della gestione e delle finanze è stato comunicato l'abbandono della richiesta del credito fr. 130'700.- per la banca dati cercatori d'impiego e della richiesta di credito per altri fr. 7'000.- per la mailbox e la newsletter.

3.2 Ma anche i problemi che la fase II dell'analisi PricewaterhouseCoopers (costo fr. 507'400.-) intende sviscerare (pag. 6 messaggio) appaiono superati o in via di superamento grazie alle risorse interne, che sono attualmente in esubero di una decina di unità a causa della riduzione della disoccupazione a livello di URC e di UCL.

3.3 Siamo infatti dell'avviso che gli URC dispongano di risorse interne da non sottovalutare, avendo al loro servizio laureati e diplomati in diverse discipline, molti dei quali in questi ultimi anni hanno **acquisito conoscenze ulteriori con una formazione interna importante e molti dei quali dispongono di competenze rilevanti** acquisite attraverso l'attività concreta nel settore del collocamento. Un'attività che per tutti i dipendenti degli URC si è svolta in una situazione economica difficile (dal 1992 al 1998 la disoccupazione in Ticino ha toccato punte del 5 - 8%, ben superiori alla media svizzera: v. allegato statistico 4), in un contesto giuridico nuovo (LADI appena reimpostata nel 1995, frequenti cambiamenti di applicazione da parte di Berna) e in strutture cantonali appena create, che hanno dovuto procedere ad assunzioni massicce in poco tempo e che non sono prive di difetti organizzativi come illustrato al punto 1 del presente rapporto (ricordiamo che sino al 1994 gli uffici di collocamento erano strutture consortili o regionali). Sarebbe un grave errore non utilizzare ampiamente queste risorse umane per affrontare i problemi degli URC/UCL e per concretizzare il miglioramento dell'attività e delle prestazioni, in modo da mettere in grado il Cantone di assolvere al meglio il mandato federale di applicazione della LADI da un lato e in modo di utilizzare al meglio il denaro prelevato ai lavoratori e ai datori di lavoro per finanziare le prestazioni dell'assicurazione disoccupazione dall'altro lato.

3.4 Dopo queste considerazioni, passiamo brevemente in rassegna i punti della fase II della PWC.

Inizio progetto: team, newsletter e bucalettere (mailbox) possono essere gestiti internamente.

Processi operativi: indicatori di processo e obiettivi di processo possono essere gestiti internamente.

Area strategica e controlling: indicatori strategici federali esistono già (v. punti 5c, 5f dell'Accordo Confederazione-Cantone), indicatori cantonali esistono già/sono in fase d'affinamento, le risorse umane interne per approfondimenti esistono.

Ambiente di lavoro: attualmente è fortemente condizionato dalla precarietà in cui lavorano i collocatori incaricati e dai problemi di comunicazione tra il capo UCL e il personale degli URC collegati a questo problema spinoso. La soluzione del problema del precariato è di natura politica.

Coinvolgimento dei collaboratori tramite:

- interviste ai clienti: si tratta di una prestazione garantita dalla Confederazione (punto 5h dell'Accordo Confederazione-Ticino);
- workshop: le risorse interne bastano;
- bucallettere: realizzabili con risorse interne.

Organizzazione: come sviluppato al punto 1 del rapporto il problema ci appare assai semplice e può essere senz'altro realizzato con le risorse interne dell'Amministrazione cantonale, come avvenuto in molti altri casi. Inoltre esso presuppone la decisione politica di elevare l'Ufficio cantonale del lavoro (UCL) a Sezione del lavoro e di elevare gli Uffici regionali di collocamento (URC) al rango di uffici con funzionari dirigenti, dotati di un minimo d'autonomia e responsabilità: una decisione politica che non si capisce come non sia stata presa prima, visto che presso l'UCL operano oltre 200 persone e che gli URC contano da 10 a 60 dipendenti.

Attività continuative di progetto:

- bucallettere e newsletter: possono essere gestite con le risorse interne;
- interviste/coinvolgimento con imprenditori, sindacati, agenzie private, ecc.: possono essere gestite nell'ambito dei loro contatti con la realtà economica e sociale dai vertici URC e nel quadro delle commissioni tripartite.

3.5 Evidentemente siamo pure dell'avviso che anche la fase III del mandato alla PricewaterhouseCoopers, ossia la messa in opera dal costo di fr. 236'500.-, sia realizzabile internamente.

3.6 Si evidenzia infine come l'UCL potrà comunque far capo al normale finanziamento che la Confederazione accorda ai Cantoni per consulenze esterne mirate a migliorare l'organizzazione degli URC e dei servizi misure attive inerenti il mercato del lavoro (MAM), con la precisazione che le consulenze non devono toccare la riorganizzazione dei servizi a livello cantonale (v. Direttiva SECO 2000/01, punto 3): per il Ticino la somma massima a disposizione è di fr. 114'000.- (fr. 125'400.- compreso il 10% per le spese accessorie).

4. CONCLUSIONI: SCELTE POLITICHE E ORGANIZZATIVE CHIARE INVECE DI COSTOSI E INUTILI MANDATI ESTERNI

4.1 Respingendo il messaggio no. 4829 a favore di uno stanziamento di fr. 875'000.- per la ristrutturazione dell'Ufficio cantonale del lavoro nel contesto del progetto Amministrazione 2000 non si intende né negare che l'UCL necessiti di una riorganizzazione amministrativa, né impedire che studi come migliorare il collocamento e le misure attive, né rimettere in questione Amministrazione 2000: si vuole contestare invece la necessità di far capo a consulenti esterni molto costosi, segnatamente la PricewaterhouseCoopers, che non sembrano in grado di effettuare un lavoro particolarmente diverso da quello che si può fare con le risorse interne e che andrebbero semmai interpellati su aspetti puntuali tecnici, i quali realmente non possono essere gestiti dai vertici e dai servizi di organizzazione e gestione delle risorse umane dell'Amministrazione cantonale.

4.2 Come illustrato sopra, più che di consulenze esterne la riorganizzazione dell'UCL necessita di scelte politiche chiare del Consiglio di Stato, in particolare:

- la trasformazione dell'Ufficio cantonale del lavoro (UCL) in una Sezione del lavoro;
- la trasformazione degli Uffici regionali di collocamento (URC) in uffici diretti da funzionari dirigenti per garantire loro autonomia e dinamismo proprio;
- l'adozione di soluzioni logistiche garantenti la privacy all'URC di Lugano;
- la soluzione al problema del precariato dei collocatori incaricati anno per anno;
- la generalizzazione delle soluzioni migliori a livello operativo ottenute nei vari URC (best practice) come suggerito dall'Arthur Andersen, pur tenendo conto delle specificità dei vari mercati regionali del lavoro.

4.3 È necessario anche studiare la composizione della disoccupazione odierna in Canton Ticino, che non è più quella del 1998, e tener presente la realtà lavorativa del precariato:

la creazione di nuovi posti di lavoro, la ripresa del frontalierato, l'aumento dei posti di lavoro vacanti (v. allegato statistico 4) non devono infatti nascondere i problemi di molti disoccupati e lavoratori precari.

In particolare siamo dell'avviso che i ritardi strutturali nella formazione di molte persone attualmente disoccupate e di lavoratori che attualmente occupano posti di lavoro precari dovranno essere affrontati in modo serio in questa fase economica espansiva: un prossimo ciclo economico negativo potrebbe infatti costare caro ai soggetti debolmente formati e determinare un ritorno agli elevati livelli di disoccupazione conosciuti dal nostro Cantone.

Occorre quindi progettare azioni di formazione in profondità, che prevedano un'intensa collaborazione tra Ufficio cantonale del lavoro, Divisione della formazione professionale e anche i servizi sociali del Dipartimento opere sociali.

Un esempio di formazione/riqualificazione professionale è stato indicato dal capo della Divisione formazione professionale Vincenzo Nembrini nel convegno sul "Modello di formazione professionale in Svizzera e le sfide europee" tenutosi a Trevano lo scorso 25 agosto: si tratta della formazione realizzata per i lavoratori destinati al cantiere Alptransit. Lo stesso Nembrini sottolineava poi come negli ultimi anni le offerte formative finanziate dalla LADI sono invece state talvolta inadeguate (e, aggiungiamo noi, in alcuni casi sono state delle offerte fatte soprattutto a beneficio di chi organizzava corsi e programmi occupazionali). Partendo quindi dalle esperienze e competenze acquisite dai collocatori e formatori operanti nell'UCL e negli altri comparti dell'Amministrazione (in particolare Divisione formazione professionale) si dovranno offrire formazioni e programmi di lavoro realmente utili ai disoccupati e ai lavoratori precari scarsamente formati.

Un'altra esperienza importante da sviluppare è quella dell'inserimento professionale degli assistiti con contratti annuali nel settore sociosanitario e negli enti locali: Elena Sartoris (Programmi di inserimento dell'ufficio sostegno sociale e inserimento, Bellinzona, 2000) rileva che per la casistica delle persone più motivate l'interruzione del programma dopo 12 mesi è problematica e solo una minima parte (7%) ha ritrovato un'occupazione stabile. Carmen Vaucher de la Croix, Paolo Solcà e Christian Marazzi (Valutazione dei programmi di inserimento dell'USSI per il 1998, Canobbio, SUPSI, 2000) rilevano tra l'altro la necessità di maggiore collaborazione tra i vari servizi che si occupano dei diritti sociali (disoccupazione, malattia, invalidità, aiuto sociale) nella sperimentazione e messa in atto dei processi di inserimento professionali.

4.4 Da ultimo si deve tener presente anche **il rischio di contraccolpi sulla disoccupazione in Ticino derivanti dagli accordi bilaterali CH-UE e dalle ristrutturazioni delle aziende federali in Ticino**; rischio di contraccolpi che dovrebbero consigliare prudenza nella riduzione degli effettivi dei collocatori URC, anche in considerazione del notevole sforzo di formazione effettuato dal Cantone e Confederazione e alla luce delle competenze acquisite dal personale. **In ogni caso sarebbe utile che il Cantone allestisca un piano di ricollocamento interno dei collocatori URC e dei collaboratori dei servizi centrali UCL in esubero, per non disperdere queste risorse umane.**

4.5 Con queste considerazioni invitiamo il Gran Consiglio a respingere il credito di fr. 875'000.- chiesto dal messaggio no. 4829 e chiediamo al Consiglio di Stato di procedere alla riorganizzazione dell'Ufficio cantonale del lavoro facendo capo alle risorse interne, attingendo al credito di fr. 125'400.- messo a disposizione della Confederazione e mettendo in atto le misure descritte nelle conclusioni.

* * * * *

Per la minoranza della Commissione gestione e finanze:

Raoul Ghisletta, relatore
Carobbio Guscetti - Ferrari M.

Lista degli allegati:

- Allegato 1: Organigramma UCL – Posti di lavoro UCL 1998-2000 -- Dipendenti incaricati
- Allegato 2: Accordo Confederazione-Ticino 2000-2002 per l'esecuzione della LADI
- Allegato 3: Indice e 4 indicatori strategici LADI per Cantone e per URC
- Allegato 4: Allegato statistico (disoccupazione, posti di lavoro vacanti, frontalierato)