

Rapporto

numero

data

Dipartimento

5 giugno 2018

FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze inerente l'utilizzo dell'importo di fr. 3'000'000 da destinare a misure a sostegno dell'occupazione (v. mandato conferito alla Sottocommissione lavoro della Commissione gestione e finanze in occasione della discussione sul P2018 - Seduta GC 14.12.2017)

1. PREMESSA (ART. 10 L-RILOCC) E MANDATO ALLA SOTTOCOMMISSIONE LAVORO

1.1 Art. 10 L-Rilocc (Indennità straordinarie di disoccupazione)

L'articolo 10 è stato introdotto dal Gran Consiglio su proposta della Commissione gestione e finanze nell'ambito della revisione parziale della *Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati* (L-Rilocc) operata nel marzo del 2015. In sostanza, il nuovo articolo propone l'**introduzione di indennità straordinarie di disoccupazione, interamente a carico del Cantone, per i disoccupati che hanno esaurito le indennità previste dalla legge federale** (*Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, LADI*). In breve, una mera estensione delle indennità di disoccupazione, peraltro già presenti prima del 2003. L'obiettivo di tale aggiunta era quello di *“ritardare, seppure solo di qualche mese, l'entrata in assistenza di chi esaurisce il diritto alle indennità di disoccupazione, con la speranza che le persone interessate riescano a trovare lavoro in questo periodo”*. Con l'auspicio *“che queste vengano concesse il meno possibile, poiché ciò significherebbe che le misure attive per il reintegro nel mondo del lavoro hanno avuto successo”*. A beneficiarne, specifica l'articolo di legge, chi *«è idoneo al collocamento e ha dimostrato di aver fatto tutto il possibile per evitare o abbreviare la disoccupazione»*, mentre il costo globale del nuovo articolo, dedotto il risparmio generato sull'assistenza, è quantificato dal Consiglio di Stato in circa CHF 3'000'000.

1.2 La mancata applicazione e il ping pong istituzionale

L'articolo 10 non è però mai entrato in vigore. In un primo tempo il Consiglio di Stato ha proposto un'**entrata in vigore differita** rispetto alle modifiche della L-Rilocc (entrate in vigore il 1° gennaio 2016) e – dopo un'ulteriore valutazione – lo stesso governo ha proposto, nell'ambito del **pacchetto di misure per il riequilibrio delle finanze cantonali**, di definitivamente rinunciare al nuovo compito, ritenuto di **natura passiva** e soprattutto **poco efficace**, in quanto nella stragrande maggioranza dei casi non consente di evitare successivamente di dover comunque ricorrere alle prestazioni assistenziali. Assistenza che, **dal 2012, prevede comunque un'attivazione sistematica di misure attive gestite dalla Sezione del lavoro nell'ambito di un progetto di collaborazione interdipartimentale** (attivazione che ha un costo elevato – da 1,5 a 2 milioni all'anno – e ha prodotto finora buoni risultati nel reinserimento nel mondo lavorativo, con il 40% dei partecipanti che esce

dall'assistenza grazie al ricollocamento). Nel suo rapporto sul pacchetto di riequilibrio, la Commissione gestione e finanze ha richiesto al Consiglio di Stato di verificare la fattibilità giuridica di una delimitazione – alla popolazione residente di lunga durata e alle fasce maggiormente problematiche, in particolare gli ultracinquantenni – delle categorie beneficiarie di questo eventuale aiuto, evitando che lo stesso venga distribuito ad annaffiatoio e soprattutto prevedendo le necessarie misure di reinserimento professionale. Dopo le verifiche giuridiche del caso, nell'aprile del 2017 il Consiglio di Stato ha riproposto – nell'ambito delle ipotesi di misure inerenti la **manovra bis** – in via principale di rinunciare al nuovo articolo o in via subordinata di prevedere un'applicazione mirata della stessa, limitando la cerchia dei beneficiari agli svizzeri o ai detentori di permessi C con più di 50 anni; il tutto per un impatto finanziario di circa 800 mila franchi. Una proposta, questa, che non ha fatto l'unanimità in Commissione gestione e finanze ma che è stata riproposta dal Consiglio di Stato nell'ambito del Preventivo 2018, riaccendendo le discussioni commissionali.

1.3 Mandato parlamentare alla Sottocommissione lavoro

Per uscire dall'impasse e risolvere una volta per tutte la questione, la Commissione gestione e finanze nel suo rapporto sul Preventivo 2018 – fatto proprio dal Gran Consiglio – ha così proposto di mantenere il quantum della misura (CHF 3'000'000) e di demandare alla propria **Sottocommissione Lavoro** – coordinata da Nicola Pini e composta da Michele Guerra, Raffaele De Rosa, Ivo Durisch, Gabriele Pinoja e Franco Denti – **l'individuazione di misure mirate di sostegno ai disoccupati**, eventualmente in combinazione con quanto era stato previsto nel rapporto sulla modifica della citata legge sul rilancio dell'occupazione. L'obiettivo temporale fissato è quello di giugno 2018, in modo da discutere le nuove proposte di sostegno e rilancio dell'occupazione contestualmente al Consuntivo 2017.

2. APPROFONDIMENTI COMMISSIONALI

2.1 Audizione del Dipartimento finanze ed economia

Le audizioni sono iniziate il 19 gennaio 2018 con il Dipartimento finanze ed economia (DFE), in particolare la Divisione dell'economia e la Sezione del Lavoro, con l'intento di capire se vi siano carenze dal profilo degli strumenti a disposizione e, di conseguenza, proposte alternative alle indennità straordinarie di disoccupazione.

Durante l'audizione il DFE ha ribadito che la strategia del Cantone nella lotta contro la disoccupazione è orientata soprattutto all'utilizzo di **misure attive** federali (LADI) e cantonali (L-Rilocc), che sono numerose ed efficaci, mentre le indennità supplementari proposte a suo tempo sono invece una misura passiva e poco efficace in termine di inserimento occupazionale (a volte addirittura controproducente: studi nazionali mostrano infatti che l'avvicinarsi all'assistenza crea una reazione positiva in un certo numero di persone; non vi fosse la prospettiva dell'assistenza in molti aspetterebbero un aiuto ulteriore). Misure attive attuate non solo dal DFE, ma anche in collaborazione con altri dipartimenti, ad esempio con il DECS a favore dell'inserimento di disoccupati e di apprendisti e con il DSS per il reinserimento di beneficiari dell'assistenza sociale o di prestazioni API e AFI. Per questo il Consiglio di Stato ha ripetutamente e caldamente invitato il Gran Consiglio a volersi concentrare prioritariamente su delle misure attive finalizzate all'inserimento professionale piuttosto che su misure di natura passiva, come

appunto l'estensione delle indennità di disoccupazione. Nel concreto il DFE ha poi formulato due proposte.

2.1.1 Coaching individualizzato

Partendo dal fatto che gli strumenti a disposizione sono molti e sono efficaci, come pure dal fatto che il pubblico di riferimento più sensibile è quello a cavallo tra l'esaurimento dell'indennità di disoccupazione (e il potenziale ingresso nell'assistenza) e l'entrata già effettiva nell'assistenza (ma in una fase in cui è ancora possibile il collocamento), il DFE ha proposto alla Sottocommissione un'ipotesi di intervento per favorire il collocamento di questa categoria. **In sostanza viene proposto di dedicare una parte delle risorse a disposizione alla sperimentazione di una modalità di intervento nuova a beneficio di 100/200 persone a forte rischio di dipendenza economica cronicizzata** (stabilendo se del caso dei criteri precisi, come ad esempio la categoria dei disoccupati adulti con figli a carico, degli ultracinquantenni o dei disoccupati che hanno già beneficiato del percorso previsto dalla strategia interdipartimentale senza purtroppo successo), **pubblicando un bando di concorso rivolto ai vari specialisti del reinserimento** (aziende di consulenza, organizzazioni senza scopo di lucro, ecc.) **per dei servizi di coaching individuali finalizzati al reinserimento lavorativo**. Gli offerenti sarebbero invitati a illustrare quali metodologie di coaching proporrebbero a questo particolare pubblico e quanto questo intervento costerebbe. Elemento centrale della proposta – per dare una dinamica nuova e diversa con una logica sperimentale – è che il bando potrebbe specificare che l'aggiudicazione sarà distribuita su più aggiudicatari e che una volta pattuito il prezzo di ogni singolo mandato (ogni persona in coaching sarà oggetto di un mandato specifico) una parte del pagamento potrebbe essere riconosciuto a posteriori (ad esempio un 80% fisso con il restante 10% in caso di collocamento temporaneo di almeno 6 mesi o il 20% in caso di occupazione di durata indeterminata maturata per almeno un anno). Tale approccio – che sarebbe da agganciare a un accompagnamento scientifico di valutazione e quantificazione finanziaria – permetterebbe:

- di creare una dinamica molto attenta al risultato da parte di chi riceve il mandato;
- di porre l'attenzione su un coaching individuale su misura – una sorta di mentoring mirato creato secondo i bisogni di una persona – finalizzato al rientro nel mondo del lavoro (a fronte di una logica federale che punta su un coaching più in forma collettiva). Un coaching individuale impossibile da applicare su larga scala (un consulente URC si occupa mediamente di 100/130 incarti), ma che potrebbe essere utile applicare a un pubblico mirato che oggettivamente ha più difficoltà di altri;
- di aprirsi anche a enti esterni per verificare quali siano le idee degli addetti ai lavori, in una sorta di concorso di idee;
- di offrire un accompagnamento personalizzato e delle misure originali a delle persone per le quali le misure tradizionali si sono purtroppo rivelate inefficaci.

2.1.2 Presenza fissa nella Città dei Mestieri

Un secondo provvedimento proposto dal DFE a seguito di approfondimenti interni è il **finanziamento di una postazione operativa della Sezione del Lavoro all'interno della prospettata Città dei mestieri**: un luogo aperto a tutti – indipendentemente dall'essere beneficiari di aiuti LADI o L-Rilocc – in cui fornire però un aiuto mirato non solo in ambito di informazione sulle leggi e gli strumenti della disoccupazione, ma anche per dare un contributo attivo (accesso a strumenti digitali, informazioni sull'uso di siti, brevi consulenze mirate, ecc.) nella ricerca di un posto di lavoro. In un'ottica ideale la possibilità di dedicare una persona a questo progetto costerebbe circa CHF 250'000/300'000 l'anno.

2.2 Audizione del Dipartimento sanità e socialità (DASF e USSI)

Il 5 febbraio 2018 si è invece tenuta l'audizione del Dipartimento sanità e socialità (DSS) – in particolare della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DASF) e dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI) – al quale si è chiesto una panoramica sull'assistenza sociale, la presentazione della strategia complessiva e i progetti in fase di approfondimento.

2.2.1 Panoramica assistenza sociale

A fine 2017 erano 8'077 le persone in assistenza (133 in più rispetto a fine 2016), che equivalgono a circa il 2% della popolazione residente in Ticino, vale a dire una percentuale inferiore alla media nazionale. Di questi, i titolari (unità di riferimento) – a differenza della disoccupazione il numero delle persone in assistenza comprende tutte le persone appartenenti al nucleo familiare siano esse coniugi, conviventi o figli – erano 5'283. Il **20%** (un migliaio di persone circa) di questi sono **occupati**, vale a dire che hanno un'occupazione (a tempo parziale o su chiamata) ma che hanno bisogno dell'assistenza per coprire il loro fabbisogno (alloggio, costi sanitari, ecc.). Circa **un terzo** (quasi due migliaia) **non sono invece "occupabili"** per malattia (non riconosciuta dall'AI), cura dei familiari o età avanzata (i lavoratori anziani, di 61-62 anni, che di solito vengono accompagnati in vista di un prepensionamento). Resta poi il corpo centrale del **50%** (2'500 persone circa) **sul quale si concentrano le misure** di inserimento professionale – in collaborazione con gli Uffici regionali di collocamento (URC) del Dipartimento finanze ed economia – o di inserimento sociale a cura dell'Ufficio sostegno sociale e inserimento (USSI) del Dipartimento sanità e socialità (quasi un migliaio le persone coinvolte in programmi di questo tipo).

Interessante anche capire le caratteristiche di chi entra e chi esce dall'assistenza, che è un sistema molto dinamico: nel 2017, ad esempio, le nuove domande accettate sono state 1'742 (di cui 183, vale a dire l'11%, riaperture di casi chiusi), mentre le uscite 1'773 (con il fatto che in totale circa l'80% dei casi che escono dall'assistenza non vi rientrano). Tra le entrate, va segnalato come solo un quarto dei nuovi beneficiari di assistenza sociale l'anno precedente beneficiava di indennità di disoccupazione; vi sono inoltre persone con una domanda AI pendente o con problematiche di salute rilevanti; spicca infine, fra queste persone, la **manca di formazione, che tocca il 60% dei giovani adulti**. Tra chi esce dall'assistenza, circa un terzo lo fa verso il mercato del lavoro e un terzo verso altre assicurazioni sociali (soprattutto AVS e AI); l'ultimo terzo lo fa invece per altre ragioni (cambiamento di domicilio, decesso, interruzione del contatto). Le categorie di persone che fanno più fatica ad uscire dall'assistenza – e dunque le categorie più sensibili – sono i giovani adulti (20-29 anni) e le persone con più di cinquant'anni (50-59).

2.2.2 Strategia dipartimentale

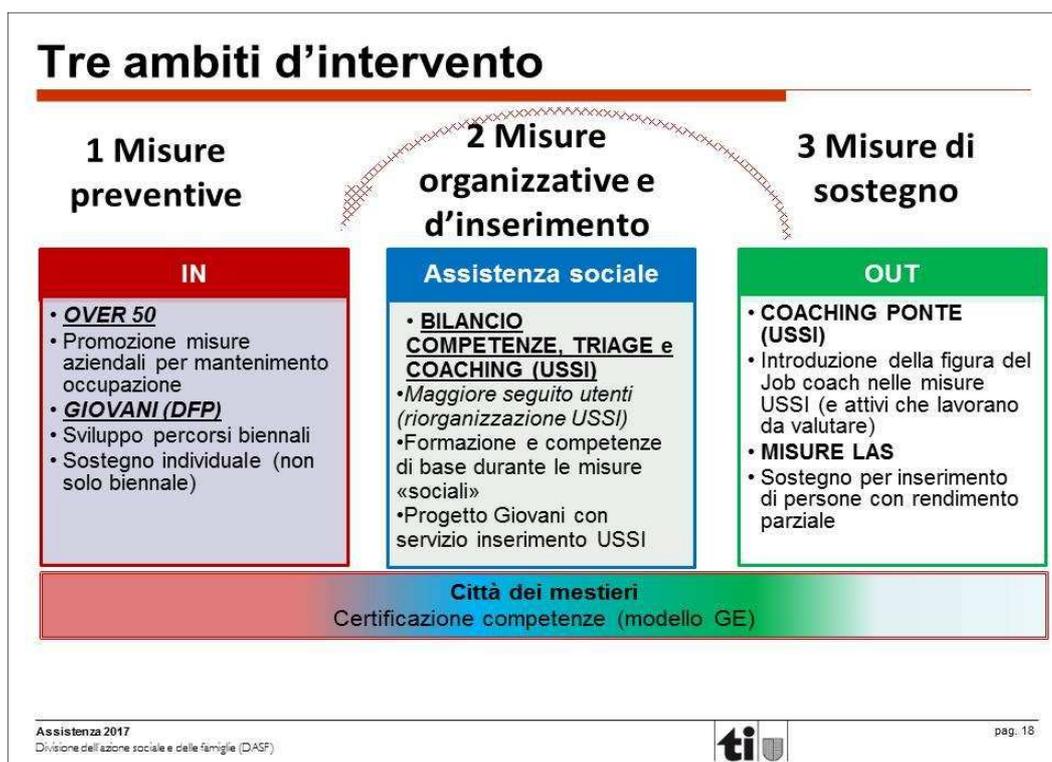
Il Consigliere di Stato Paolo Beltraminelli ha spiegato come per il DSS il sostegno sociale non sia sinonimo di assistenzialismo, ma come al contrario consista in un impegno molto più ampio nel ridare speranza e riqualificare nel modo più tempestivo possibile le persone che cadono in questa situazione: un cambio di rotta inaugurato nel 2012 con la strategia interdipartimentale DFE/DSS grazie a parte dei fondi derivanti dalla vendita dell'oro della Banca Nazionale. Proprio per questo anche il DSS ha ritenuto che estendere di qualche mese l'indennità di disoccupazione non fosse lo strumento migliore, perché non permette di effettuare un'azione volta a riqualificare le persone: meglio focalizzare le forze sui "non occupati", mantenendo un rapporto il più intenso possibile con queste persone, anche perché ogni persona che esce dall'assistenza grazie a un lavoro coordinato non solo è una soddisfazione per sé stessa e per chi si occupa di lei, ma è anche un risparmio per lo

Stato. In particolare – è stato illustrato – sono state create due vie: le misure di inserimento professionale e le misure di inserimento sociale:

- per la prima via – **inserimento professionale** – ci si affida agli Uffici regionali di collocamento (DFE) per tentare un reinserimento nel mondo del lavoro: i beneficiari sono persone (attualmente circa 200) che possono essere collocate sul mercato del lavoro a brevissimo termine. L'efficacia si situa attorno al 40%: su 278 misure chiuse nel 2017, 104 (37%) hanno portato a un rientro nel mercato del lavoro (nel 2016 290 chiuse di cui 108 con lavoro);
- l'obiettivo della seconda via – **inserimento sociale** – non è invece sempre finalizzato al reinserimento sul mercato del lavoro, ma anche a semplicemente un rientro nella società. Un approccio che comporta un lungo percorso: la situazione è regolarmente verificata, si cerca di orientare e se possibile sviluppare le competenze, in sostanza di "allenare al lavoro"; oppure in altri casi semplicemente con l'obiettivo di mantenere una minima qualità di vita, attraverso attività che spronano a mantenere dei ritmi regolari e dare uno scopo alla giornata. Qui l'efficacia è di circa il 20%: su un totale di 330 misure chiuse nel 2016, infatti, 62 (18%) hanno comportato un rientro nel mondo del lavoro o l'avvio di una formazione professionale. Grazie a questi programmi delle persone in situazione di fragilità o da tempo escluse dal mondo del lavoro (o addirittura mai entrate) ritrovano i ritmi della giornata, ma anche relazioni sociali, autostima e dignità.

Tali misure d'inserimento nel 2017 hanno comportato una spesa di CHF 5'700'000, di cui CHF 3'600'000 agli organizzatori di misure e CHF 2'100'000 come supplementi riconosciuti agli utenti (incentivi, rimborsi, spese di trasporto). Un spesa comunque minore se paragonata a quanto sarebbe costato non fare nulla: se sempre nel 2017 ci si fosse limitati a mantenere le persone in assistenza si sarebbero infatti spesi CHF 7'700'000. In breve, grazie a queste misure non solo 168 persone hanno trovato lavoro, ma si sono anche risparmiati CHF 2'000'000.

In estrema sintesi, la strategia del Dipartimento sanità e socialità, con tanto di ipotesi di misure future, è riassunta qui di seguito:



Molto va quindi svolto a **livello preventivo** per evitare che le persone arrivino in assistenza, in particolare gli over 50 anni (valorizzazione delle competenze) e i giovani (offensiva nell'ambito della formazione). Per quanto riguarda l'assistenza sociale, l'accento è posto – oltre alle già citate **misure di inserimento** – su una **riorganizzazione dell'USSI** – attraverso una specializzazione degli operatori socioamministrativi che attualmente si occupano sia della parte amministrativa sia della parte inserimento (circa 220 dossier per operatore) – e un **coaching mirato** volto a riuscire a individuare le potenzialità delle persone. Interessante in questo senso è anche la figura del **Job coach**, attualmente sperimentata all'interno di alcune imprese sociali, punto di riferimento sia per la persona sia per l'azienda, come anche la prospettata **Città dei mestieri**.

2.3 Audizione della Divisione della formazione professionale del Dipartimento educazione, cultura e sport

La Sottocommissione ha infine sentito i rappresentanti della Divisione della formazione professionale (2 marzo 2018) con l'intento di capire qual è la situazione delle persone che cercano lavoro rispetto alla formazione, quali sono gli strumenti a disposizione per aiutarle e se si intravedono possibili ulteriori misure che potrebbe essere utile adottare nel loro ambito di intervento.

A titolo di premessa è stato ribadito che la formazione professionale, elemento centrale del sistema formativo in Svizzera, è intesa anche e soprattutto come **strumento di durevole integrazione sociale e professionale**. Questo è infatti l'approccio della *Legge federale sulla formazione professionale*, secondo il principio della Conferenza dei Direttori cantonali della pubblica educazione “formazione prima del lavoro”: prima si avvicinano i giovani – e i meno giovani – e poi li si accompagna nell'integrazione nel mondo del lavoro.

Proprio per questo la Conferenza dei Direttori della pubblica istruzione si è posta l'obiettivo – fatto proprio dal Consiglio di Stato – di **portare almeno il 95% dei giovani entro i 25 anni ad ottenere un diploma di livello secondario II**, cioè un attestato federale di capacità oppure un diploma medio superiore. La situazione attuale però è per certi versi preoccupante: la media a livello nazionale è del 90.9% (con una percentuale del 94% per gli svizzeri nati in Svizzera, dell'86% per gli stranieri nati in Svizzera e del 72% per gli stranieri nati all'estero). **La media a livello cantonale è invece più bassa, l'87.7%, analogamente a quanto riscontrato in altri Cantoni di frontiera**: il primo obiettivo – anche in ottica preventiva rispetto al tema approfondito dalla Sottocommissione lavoro – è dunque quello di fare in modo che tale percentuale aumenti, anche perché oggi il possesso di una formazione professionale di base e l'apertura a un processo di formazione lungo l'arco della vita sono ritenuti l'unico antidoto al rischio di esclusione. Che il tema della formazione sia importante quando si parla di inclusione ed esclusione lo dimostra peraltro anche un dato emerso dall'interessante ricerca della SUPSI in merito al profilo dei giovani adulti in assistenza (cfr. “A 20 anni in assistenza: percorsi di vita dei giovani ticinesi beneficiari di aiuti sociali”): **il 55% dei giovani adulti in assistenza non ha un titolo di studio di livello secondario II, vale a dire che non ha conseguito alcun titolo di studio dopo la scuola media**, mentre pochissimi hanno iniziato una scuola medio-superiore e praticamente nessuno l'ha terminata.

A livello di **prevenzione**, si cerca di fare molto in termini di accompagnamento, come ad esempio attraverso un **sostegno individuale per la formazione professionale di base nei tirocini biennali, quelli più dedicati a persone con un orientamento pratico (il rafforzamento del tirocinio biennale è un obiettivo che si sta perseguendo sia a livello federale sia a livello cantonale, come porta di accesso al mercato del lavoro e come**

formazione che può poi essere proseguita). Si lavora anche all'identificazione dei casi a rischio di assistenza o di esclusione dal mondo della formazione già nella scuola media, per poi accompagnarli verso e durante la formazione professionale di base; senza dimenticare l'apporto dei docenti mediatori e il tema dell'orientamento scolastico e professionale.

Altro tema importante è naturalmente quello della **formazione continua**. I rappresentanti della Divisione della formazione professionale hanno spiegato come l'obiettivo del 95% precedentemente descritto sia complementare alla "Visione 2030" che la Confederazione sta mettendo in campo nella formazione continua, anche perché i cambiamenti nel mondo del lavoro e nella società sono tali che si è molto innalzato il livello delle competenze di base necessarie. Se qualche tempo fa avere il 10-12% della popolazione con solo la formazione dell'obbligo era accettabile – è stato spiegato – oggi non lo è più, perché significa dover intervenire molto di più con l'aiuto sociale. La formazione continua è chiamata a dare una risposta a queste persone che per un motivo o per l'altro non hanno raggiunto un diploma secondario II e per farlo la Divisione della formazione professionale ha sviluppato una strategia articolata in quattro dimensioni (oltre a quella preventiva):

1. lo **sviluppo delle competenze di base** (lettura, scrittura, calcolo, comunicazione, utilizzo delle nuove tecnologie). Queste competenze sono infatti la premessa per poter accedere non solo più facilmente a un lavoro, ma anche alla formazione continua o a una riqualifica professionale. Esiste un investimento specifico della Confederazione che è tradotto in un programma cantonale per cercare di raggiungere tutte le persone, anche quelle che magari non parteciperebbero a un tradizionale corso leggere/scrivere;
2. la **riqualifica degli adulti**. Non servono leggi particolari, perché la *Legge federale sulla formazione continua* (LFCo) e la *Legge sull'orientamento scolastico e professionale e sulla formazione professionale e continua* (Lorform) mettono già a disposizione gli strumenti necessari. Ci sono ad esempio possibilità di riqualificazione in parallelo all'attività lavorativa per arrivare al superamento di un esame (ogni anno si sostengono circa 300 persone), ma anche procedure di riconoscimento degli apprendimenti acquisiti;
3. la **valorizzazione della formazione professionale superiore**, in particolare le Scuole Specializzate Superiori (SSS), un canale molto importante per permettere lo sviluppo professionale e l'acquisizione di competenze e aggiornamenti necessari;
4. la **modifica dei meccanismi di orientamento e di servizio attraverso la prospettiva Città dei mestieri**, un vero e proprio cambio di paradigma nei rapporti tra l'amministrazione pubblica e il cittadino: chi chiede un sostegno deve recarsi alla Città dei mestieri e lì troverà tutto il necessario in termini di informazione, consulenza e orientamento. È un'offerta che non va a sostituire nulla, ma – oltre a potenziare ed estendere l'attività di orientamento già esistenti sia nella scuola media sia verso un pubblico più ampio – si inserisce e completa le possibilità di fornire risposte, assicurando un certo tipo di prestazione in modo trasversale e interdipartimentale.

2.4 Audizione del Professor Marco Meneguzzo (USI)

Per completare il giro di approfondimenti, la Sottocommissione Lavoro – su proposta del commissario Michele Guerra – ha deciso di sentire anche il Professor Marco Meneguzzo dell'Università della Svizzera Italiana (USI), attivo nella ricerca accademica sul tema della finanza sociale in Europa e, in particolare, sul modello di finanziamento finalizzato ai

risultati dei “*Social Impact Bond*”. Un sistema di finanziamento delle politiche sociali d’ispirazione anglosassone volto non solo a un alleggerimento delle finanze pubbliche tramite il coinvolgimento di fondi privati (fondazioni o enti benefici), ma anche alla riduzione del rischio sulla fornitura di servizi e soprattutto alla responsabilizzazione rispetto ai risultati raggiunti da parte dei fornitori di servizi (in questo caso cooperative sociali o altri enti istituzionali). In breve, un programma di interventi in campo sociale in grado di generare un impatto sociale e un risparmio di spesa pubblica, attraverso un prestito e/o finanziamento con restituzione del capitale e remunerazione solo in caso di successo del programma. Sono infatti diverse le iniziative così finanziate che, piano piano, stanno nascendo in tutta Europa a scopi di politica sociale: in Germania per facilitare i giovani nella ricerca di un impiego; in Canada per fornire un’occupazione a madri single e sostegno in casa famiglia; in Francia, infine, finalizzato all’accompagnamento e al finanziamento di attività di impresa rivolto a persone con difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro. Uno studio di fattibilità di Social Impact Bond è stato lanciato anche nel Canton Ginevra, con particolare riferimento alle persone in disoccupazione di lunga durata.

3. PROPOSTE DELLA SOTTOCOMMISSIONE LAVORO

3.1 Congelamento indennità straordinarie a favore di misure di inserimento professionale

La Sottocommissione Lavoro, dopo le varie audizioni e i vari approfondimenti, ha condiviso l’idea di **mantenere congelata l’introduzione delle indennità straordinarie di disoccupazione, preferendo destinare i fondi disponibili a nuove misure attive finalizzate all’inserimento del mercato del lavoro**. Questo perché:

- l’impostazione è condivisa da tutti i dipartimenti e servizi audizionati: dal DSS che – per bocca del Consigliere di Stato Paolo Beltraminelli – conferma che lo strumento non permette di effettuare un’azione concreta, al DFE che ritiene questa estensione inutile (prolungo per un breve periodo di una condizione data senza introdurre cambiamenti) se non addirittura controproducente. Controproducente perché da un lato si ritarda l’effetto soglia che stimola positivamente alcune persone e, dall’altro, si rischia di ingenerare l’effetto perverso di stimolare a rimanere passivamente in attesa per un certo periodo a beneficio delle indennità cantonali di disoccupazione invece di compiere scelte attive;
- se fino a qualche anno fa l’approccio per migliorare l’intervento in favore di chi aveva bisogno era prolungare gli aiuti, oggi le politiche pubbliche tendono a lasciare ferme le persone il meno possibile, cercando di incentivarle a ripartire professionalmente il prima possibile. Più le persone stanno fuori dal mercato del lavoro, più sono infatti difficili da collocare;
- l’esperienza maturata in questi anni mostra che le misure di inserimento professionale sono vantaggiose sia in termini di efficacia (con circa il 40% di rientri nel mondo del lavoro), sia in termini di dignità (si permette alle persone in assistenza di riguadagnarsi autonomia e indipendenza finanziaria) sia in termini economici (investendo in misure occupazionali si risparmia a medio termine). Questo soprattutto per i giovani, ai quali occorre fornire gli strumenti – formazione e sostegno mirato – per riuscire a trovare un lavoro che permetta loro di poter costruirsi un progetto di vita;
- infine, a mente della Sottocommissione Lavoro la nuova impostazione è coerente con lo spirito che ha portato, nel 2015, la Commissione gestione e finanze prima e il Gran Consiglio poi a reintrodurre le indennità straordinarie di disoccupazione, vale a dire fare il possibile affinché queste persone trovino lavoro e non finiscano in assistenza.

La Sottocommissione lavoro propone quindi di destinare i previsti circa CHF 3'000'000 all'implementazione sperimentale di nuove e mirate misure attive finalizzate al reinserimento nel mercato del lavoro in particolare di due fasce sensibili, i giovani adulti e gli over 50, quali

1. l'introduzione di un accompagnamento individualizzato per persone in disoccupazione di lunga durata che si avvicinano alla fine delle indennità;
2. l'applicazione in Ticino del modello *Forjad*, ideato e sperimentato dal Canton Vaud, consistente nel dare una formazione secondaria ai giovani in assistenza fornendo assegni di studio e un accompagnamento individualizzato durante il percorso formativo.

La Sottocommissione raccomanda infine di rafforzare e istituzionalizzare la collaborazione interdipartimentale e interistituzionale, come anche di procedere alla realizzazione della Città dei mestieri.

3.2 Introduzione di un accompagnamento individualizzato per persone in disoccupazione di lunga durata o beneficiari di aiuto sociale

Come riportato precedentemente nelle sintesi delle audizioni, il DFE ha proposto l'introduzione di un **percorso di accompagnamento individualizzato a favore dei disoccupati che arrivano a 6-8 mesi dalla fine del diritto con esperti di coaching professionale**. Il tutto attraverso un bando di concorso rivolto ai vari specialisti del reinserimento professionale (aziende di consulenza, organizzazioni senza scopo di lucro e imprese sociali) già operanti sul territorio in attività analoghe e chiedendo agli offerenti di illustrare la metodologia di coaching che applicherebbero (cfr. capitolo 2.1.1).

La Sottocommissione condivide questo approccio, considerandolo nello spirito di chi ha introdotto le indennità straordinarie – vale a dire fare il possibile affinché queste persone trovino lavoro e non finiscano in assistenza – concentrandosi in particolare sulle categorie giudicate sensibili. Esistono già ora molte misure attive nell'ambito del sostegno al collocamento, ma la particolarità e novità di questo nuovo intervento è quello di introdurre un **accompagnamento individuale (e non collettivo), ricercando e implementando di fatto modalità anche innovative o alternative per delle persone per le quali le misure tradizionale non hanno purtroppo sortito effetti**. Piace inoltre l'effetto moltiplicatore che potrebbe scaturire dall'idea presentata: se da un lato si cerca di ampliare le relazioni tra Uffici regionali di collocamento (URC) e datori di lavoro per favorire l'occupazione, dall'altra stimolando anche gli attori sul territorio ci sarà una maggior offerta di contatti, reti informali e disponibilità di posti di lavoro.

Si invita quindi il Consiglio di Stato a proseguire con gli approfondimenti e a realizzare la sperimentazione tenendo conto delle seguenti considerazioni:

- molto importante è il monitoraggio e la valutazione della misura attraverso un opportuno accompagnamento tecnico-scientifico volto a verificare l'efficacia – in termini di attivazione delle competenze e di reinserimento nel mondo del lavoro – dei vari mandati attribuiti, nonché il potenziale di risparmio per le finanze cantonali;
- importante a mente della Sottocommissione è anche il fatto che l'aggiudicazione possa essere distribuita su più aggiudicatari in modo da poter confrontare l'efficacia di più metodi e attori coinvolti, traendone così importanti indicazioni per il futuro;
- importante anche che il coach segua la persona anche dopo l'uscita dal dispositivo di diritto alle indennità di disoccupazione, in un percorso di maggiore continuità rispetto ad

oggi, con l'obiettivo di ricerca di impiego e – laddove necessario – con attivazione di prestazione assistenziale. Il coach sostiene l'attivazione nella ricerca di un impiego, l'introduzione (anche tecnica) in posti di lavoro e il richiamo delle competenze sociali e personali. Visto l'aumento della flessibilità del mondo del lavoro, il coaching dovrebbe poter essere se del caso riattivato in caso di ricadute 3 / 6 / 9 mesi dopo;

- da approfondire anche il sistema di pagamento incentivante sulla base dei risultati (anche per garantire il seguito del coaching in caso di ricadute), ma limitandosi a una parte minoritaria del compenso. In questo senso il monitoraggio e la verifica potrebbero estendersi anche a vari schemi di finanziamento del coaching, in modo da capire quale sia quello più efficace. In questo senso, la Sottocommissione Lavoro invita il Consiglio di Stato ad approfondire anche il sistema di finanziamento finalizzato ai risultati del "*Social Impact Bond*" (cfr. capitolo 2.1.4) – con l'intento di se possibile aumentare le risorse a disposizione per il sostegno alle persone in difficoltà – sondando al contempo presenza e disponibilità di possibili finanziatori etici (fondazioni o istituti bancari) a procedere in tal senso in un eventuale progetto pilota.

3.3 Sperimentazione modello Forjad: "borsa di studio piuttosto che aiuto sociale"

La mancanza di formazione secondaria è ormai riconosciuto essere uno degli elementi principali che non permettono al giovane adulto di trovare un lavoro. La mancanza di una formazione adeguata e di un lavoro diventano poi causa di povertà e di disagio sociale. Sempre più giovani adulti sono così costretti a chiedere l'aiuto dell'assistenza. Questo diventa un circolo vizioso da cui difficilmente si esce. Aiutare attivamente i giovani senza formazione a conseguire un apprendistato è un investimento e non un costo, ancora di più se questi sono al beneficio di prestazioni sociali. Questo principio è stato riconosciuto valido dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS), che lo indica quale via prioritaria da seguire. Dare a tutti i giovani, indipendente dalla loro origine socio economica, una formazione secondaria è una forma attiva di lotta alla povertà. Le osservazioni e le linee guida della COSAS si basano sull'esperienza positiva fatta nel Canton Vaud con il progetto FORJAD ("Formation pour jeunes adultes").

Possiamo riassumere le considerazioni della COSAS come segue. Una bassa formazione può essere un fattore di rischio per la povertà e allo stesso tempo una conseguenza della povertà. Adolescenti e giovani adulti sono particolarmente colpiti dalla povertà. Il numero di beneficiari di assistenza sociale senza formazione professionale è in aumento. Tra i beneficiari di assistenza sociale di età compresa tra 18 e 25 anni, circa due terzi non hanno un diploma professionale.

Ecco perché la Conferenza svizzera delle istituzioni di azione sociale (COSAS) si è ripetutamente interessata a questo gruppo di persone con l'intento di sviluppare una pratica di assistenza sociale che soddisfi le condizioni di vita e le esigenze speciali degli adolescenti e dei giovani adulti e che concentri i suoi sforzi in particolare sulla loro integrazione professionale e su una formazione seguita fino al conseguimento di un'attività lucrativa e, quindi, di una garanzia duratura della loro autonomia economica.

Oggi necessitiamo di misure per migliorare sostanzialmente le modalità di sostegno per i giovani adulti, un sostegno che prometta più successo rispetto alla pratica attuale.

L'interazione tra borsa di studio e assistenza sociale è stata poco esaminata fino ad oggi. In entrambi i campi, si tratta di garantire il livello minimo di sussistenza con mezzi pubblici. Negli ultimi decenni, tutti i cantoni hanno istituito un sistema di borse di studio per sostenere la formazione e gli studi di adolescenti e giovani adulti di condizioni modeste. Durante questo processo, il sistema di borse di studio si è sviluppato autonomamente, senza i sufficienti collegamenti trasversali con l'assistenza sociale. In linea di principio, le

borse di studio dovrebbero garantire l'accesso alla formazione anche per i giovani provenienti da strati svantaggiati della popolazione, ma oggi questo è garantito solo fino a un certo punto.

Nel 2007 il Canton Vaud ha introdotto un modello che merita l'interesse di tutta la Svizzera, attuando in maniera coerente il principio di "borsa di studio piuttosto che aiuto sociale". In questo modo ha raggiunto un cambio di paradigma che la COSAS auspicherebbe si attui in tutta la Svizzera. Gli standard di assistenza sociale sono stati armonizzati con gli standard per le borse di studio (che vengono addebitati in aggiunta ai costi di formazione) al fine di passare dall'assistenza sociale a borse di studio senza effetti soglia. Questa armonizzazione era un requisito fondamentale per il consolidamento del programma di formazione professionale FORJAD che indirizza i giovani adulti senza formazione professionale sistematicamente verso la formazione e il sistema di borse di studio. Dopo l'introduzione di questo sistema le famiglie dei working poor si sono viste aumentare le borse di studio. La spesa supplementare per le borse di studio è stata compensata da una diminuzione delle spese sociali. Dal punto di vista dell'economia pubblica il Canton Vaud stima inoltre che questo programma permetterà di risparmiare notevolmente sulla spesa sociale. L'applicazione di questo modello necessita adattamenti legislativi nell'ambito della Legge sull'armonizzazione delle prestazioni sociali e della legge sugli aiuti allo studio.

Il nostro cantone era già all'avanguardia in questo campo nel 1998 quando ha presentato la Legge sull'armonizzazione delle prestazioni sociali. Con il messaggio n. 4773 si prevedeva infatti già una armonizzazione delle borse di studio:

- "Per il settore degli assegni di formazione, l'adozione del progetto di legge comporta modifiche importanti rispetto alle norme attuali. Le prestazioni nell'ambito dell'aiuto alla formazione hanno carattere di sussidio alla spesa e sono finalizzate ad eliminare una delle possibili cause di povertà, quella di una formazione e qualifica insufficiente."
- "La formazione rappresenta un importante investimento in capitale umano tramite il miglioramento delle qualifiche e del grado di formazione contribuendo ad aumentare la capacità dell'individuo di conseguire un reddito e dunque anche la sua futura autonomia. Il Consiglio di Stato ritiene pertanto giustificato mantenere l'estensione del diritto agli assegni di formazione (assegni di studio e tirocinio) oltre le soglie di fabbisogno minimo in base alle norme PC (limiti minimi). In questo modo, non si vuole che la famiglia si veda costretta a ridurre il suo tenore di vita al livello del minimo esistenziale, poiché ciò rappresenterebbe un forte disincentivo alla formazione."

Purtroppo l'entrata in vigore di queste norme a causa delle difficoltà finanziarie sopraggiunte nel 2004 non furono mai messe in vigore dal Consiglio di Stato.

3.3.1 Il modello FORJAD

Per far fronte all'aumento del numero di giovani beneficiari dell'assistenza sociale, il Canton Vaud ha lanciato il progetto FORJAD. Questa esperienza pilota permette a dei giovani adulti che si trovano in una situazione sociale particolarmente difficile di formarsi beneficiando del minimo vitale e del rimborso dei costi di formazione fino alla sua conclusione.

Il programma FORJAD è destinato ai beneficiari di assistenza sociale di età compresa tra i 18 e i 25 anni senza formazione professionale iniziale, che desiderano formarsi e che necessitano di un accompagnamento personalizzato per raggiungere l'obiettivo. Consente inoltre ai giovani adulti che richiedono l'assistenza sociale di acquisire un certificato di formazione garantendo loro un reddito sufficiente per vivere e l'assunzione delle spese di

formazione, attraverso una borsa di studio. Il programma si articola attorno a tre fasi: preparazione (I), formazione (II) e consolidamento (III).

- I. Per l'entrata in formazione mediante le misure di integrazione sociale transitoria: in questo contesto, il giovane è sostenuto nei suoi sforzi soprattutto nello sviluppo e nella convalida del suo progetto professionale, la ricerca di un luogo di formazione e l'aggiornamento delle sue conoscenze scolastiche.
- II. Quando il giovane ha trovato un luogo di formazione, può beneficiare di un supporto individualizzato da parte di un coach specializzato incaricato di accompagnarlo durante il suo apprendistato, prevenire i rischi di rottura e massimizzare le possibilità di successo dell'allenamento. L'accompagnamento interviene su 4 assi:
 - scolastico: supporto pedagogico;
 - professionale: mediazione con il datore di lavoro;
 - sociale: supporto socio-amministrativo;
 - personale: lavoro sul comportamento aziendale e ostacoli nella formazione.
- III. Al termine della formazione, il giovane può continuare a beneficiare del sostegno per altri tre mesi per poter essere aiutato nelle sue ricerche di lavoro.

3.3.2 Indicazione Sottocommissione

La Sottocommissione Lavoro invita quindi il Consiglio di Stato – oltre a quanto già formulato – ad attuare un progetto pilota della durata di 6 anni sulla base del modello FORJAD. Il coordinamento di questo progetto dovrebbe venir fatto dalla piattaforma interdipartimentale che verrà descritta nel capitolo successivo. Il target di persone sono i giovani in assistenza dai 18 ai 25 anni. Il costo dell'operazione è da calcolare al netto dei costi che comunque si hanno già (ossia l'ammontare dell'assistenza).

Per il coaching invitiamo il Consiglio di Stato a valutare diverse possibilità (personale interno creando delle unità operative o mandato esterno come per l'accompagnamento individualizzato per persone in disoccupazione di lunga durata in arrivo alla fine delle indennità) tenendo però conto che bisognerà necessariamente far capo a figure professionali che conoscono il mondo del lavoro del nostro cantone e che abbiano competenze sia formative che educative. Dopo 6 anni si dovrà fare un bilancio del progetto pilota e proporre i necessari correttivi e se del caso potenziamenti.

Per evitare che giovani adulti diventino beneficiari di assistenza è auspicabile come azione preventiva che l'USSI e la DFP, in parallelo, cerchino di evitare che giovani tra i 16 e i 18 anni senza formazione restino a casa senza occupazione.

Invitiamo inoltre il Consiglio di Stato ad approfondire e valutare le eventuali modifiche legislative necessarie per attuare questo progetto.

3.4 Piattaforma interdipartimentale

Tutti i dipartimenti sentiti hanno citato l'importanza di lavorare in maniera integrata e sinergica, collaborando nei servizi (DFE, DSS e DECS) e coordinando le varie politiche pubbliche settoriali della formazione, del lavoro e del sociale: è il cosiddetto **piano interistituzionale**. Le audizioni hanno mostrato come qui molto è stato fatto – le relazioni sono frequenti, si sono instaurati un linguaggio comune e una condivisione di obiettivi, si è elaborata una strategia interdipartimentale – ma molto è ancora possibile fare. Un passo importante in questo senso – non a casa citata e lodata in tutte le audizioni – sarà sicuramente la prospettata **Città dei mestieri** che permetterà non solo di fornire un servizio rapido ed accessibile a tutti coloro che hanno bisogno di risposte sul mondo del lavoro o della formazione, ma che costituirà anche una preziosa e importante piattaforma

che permetterà di unire ancor di più servizi, strumenti e misure attuate da uffici diversi (tanto che è stato affermato il nuovo paradigma della Città dei Mestieri costituisce una sfida che costringerà l'amministrazione a rinnovare il proprio modo di lavorare). Anche perché, ribadiamo, per il cittadino l'ente pubblico è uno solo. **La Sottocommissione lavoro raccomanda quindi di lavorare in questo senso, anche istituzionalizzando – magari proprio nell'ambito della Città dei mestieri – un gruppo di pilotaggio interdipartimentale.**

4. CONCLUSIONI

La Commissione gestione e finanze – convinta dell'importanza di sostenere le persone in cerca di impiego e incentivare il rientro nel mondo del lavoro di persone disoccupate o a beneficio dell'assistenza sociale – invita pertanto il Gran Consiglio a:

- 1. mantenere congelate le indennità straordinarie di disoccupazione sino alla valutazione delle nuove misure proposte, per poi deciderne il futuro;**
- 2. avviare l'introduzione sperimentale di un percorso di accompagnamento individualizzato per persone in disoccupazione che si avvicinano al termine del diritto;**
- 3. avviare l'introduzione sperimentale di un percorso sulla base del modello FORJAD per i giovani in assistenza senza formazione, apportando se necessario le dovute modifiche di legge;**
- 4. tenere in considerazione eventuali altri modelli ritenuti dal Consiglio di Stato di simile validità;**
- 5. rafforzare la collaborazione interdipartimentale.**

Da destinare a questi obiettivi, possibilmente equamente, sono i circa CHF 3'000'000 l'anno che a partire dal 2019 non saranno spesi a seguito del mantenimento del congelamento dell'articolo 10 della L-Rilocc, ritenuto che - se necessario - possono essere utilizzati quali riserva - spalmati su più anni - anche i CHF 3'000'000 congelati e non spesi nel 2018.

Si richiede infine al Consiglio di Stato di presentare le modalità di avvio dei progetti sperimentali nel messaggio sul Preventivo 2019.

Per la Commissione gestione e finanze:

Nicola Pini e Ivo Durisch, relatori

Bacchetta-Cattori (con riserva) - Badasci (con riserva) -

Caprara - Dadò (con riserva) - De Rosa - Denti -

Farinelli - Frapolli (con riserva) - Garobbio - Garzoli -

Guerra (con riserva) - Kandemir Bordoli - Quadranti