

Rapporto di minoranza

numero

7258 R2

data

16 settembre 2021

Dipartimento

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

**della Commissione sanità e sicurezza sociale
sull'iniziativa parlamentare 2 novembre 2015 presentata nella forma
elaborata da Raoul Ghisletta "Modifica dell'art. 14 della Costituzione
cantonale (Ente cantonale per lavori di utilità pubblica)"**

(v. messaggio 14 dicembre 2016 n. 7258)

IL CONTENUTO DELL'INIZIATIVA

L'iniziativa, presentata il 2 novembre 2015 da Raoul Ghisletta, prende spunto dalla costante crescita dell'esclusione di lavoratrici e lavoratori dal mercato del lavoro «*legata alla globalizzazione economica, alla liberalizzazione della circolazione dei lavoratori e alla precarizzazione dei lavoratori*». Una precarizzazione dovuta soprattutto a insufficienti misure di accompagnamento da parte della Confederazione che creano «*un cancro costoso e pernicioso per tutta la società, contro quale Cantone e Comuni devono battersi in modo deciso*».

Per contrastare il fenomeno, l'iniziativista chiede la creazione di un Ente cantonale per lavori di pubblica utilità attraverso la seguente modifica dell'art. 14 della Costituzione cantonale:

Art. 14 bis (nuovo) - Ente cantonale per lavori di utilità pubblica

- 1. Cantone e Comuni creano e finanziano un Ente cantonale per lavori di utilità pubblica. La Legge può prevedere la partecipazione di altre persone giuridiche.*
- 2. L'Ente assume persone residenti in Ticino da almeno 5 anni, che non possono ragionevolmente essere ricollocate sul mercato del lavoro, né riqualificate.*

I DATI DELL'ESCLUSIONE DAL MERCATO DI LAVORO E GLI EFFETTI DELLA DISOCCUPAZIONE DI LUNGA DURATA

L'iniziativista, nella motivazione della sua richiesta, cita i dati attuali al momento della presentazione dell'atto relativi alla disoccupazione ILO (Organizzazione internazionale del lavoro) e della sottoccupazione – cioè di coloro che vorrebbero aumentare la loro percentuale di occupazione.

Nel 2015 il numero di disoccupati ILO in Ticino si attestava a 11'100 persone con un tasso del 6.2% – quasi un raddoppio rispetto alle cifre del 2002. Per il 2019 invece, la statistica ILO per la disoccupazione indica un 6.8%¹, con tendenza nettamente al rialzo per il 2020, a

¹ Statistica della disoccupazione ILO secondo genere e regione, dati annuali - [Link](#)

causa della crisi dovuta alla pandemia COVID-19. Una tendenza negativa che colpisce in particolare le donne – si assiste a un aumento della disoccupazione femminile nel secondo trimestre 2020 del 6.6% rispetto allo stesso periodo del 2019, mentre per gli uomini non c'è nessun aumento: uno scarto fra i generi molto elevato nel nostro Cantone, del tutto assente a livello nazionale².

È dunque indiscusso che la disoccupazione e l'esclusione dal mercato di lavoro è un problema reale e urgente, che si acuirà ulteriormente a seguito della crisi del COVID-19, in particolare nel nostro Cantone. Il reinserimento lavorativo delle fasce più fragili della società diventerà sempre più difficile. Per non andare incontro a una società sempre più frammentata, è ora più che mai importante trovare delle soluzioni per chi è toccato dalla disoccupazione di lunga durata, con una particolare attenzione verso le donne.

La disoccupazione di lunga durata nega alla persona toccata il diritto al lavoro, la emargina dal profilo sociale e culturale, distrugge delle potenzialità individuali ed è un costo per la famiglia e per la società.

IL MESSAGGIO N. 7258 DEL CONSIGLIO DI STATO

Con il suo messaggio n. 7258 del 16 novembre 2016, il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio a non dare seguito all'iniziativa parlamentare. Nel suo rapporto illustra i passi intrapresi per contrastare la problematica dell'esclusione dal mercato di lavoro, la modalità di presa a carico delle persone a beneficio di assistenza e spiega che «l'assistenza sociale nell'ultimo ventennio si è trasformata da un aiuto puntuale d'urgenza per un numero ristretto di persone in difficoltà a una vera e propria prestazione sociale» con tre obiettivi: garantire il minimo vitale, sostenere le persone in un percorso di autonomia e promuovere l'integrazione sociale e il reinserimento professionale.

Di tutte le persone a beneficio dell'assistenza sociale, nel 2016 il 47% risultavano disoccupati, mentre il 21% erano persone con attività professionale, spesso su chiamata o a tempo parziale.

Le persone disoccupate a beneficio dell'assistenza costituiscono un gruppo eterogeneo con competenze ed esigenze molto diversificate. Possono esserci, ad esempio, persone che hanno perso il lavoro ma che dispongono di una formazione professionale adeguata e non hanno particolari problematiche sociali o familiari; giovani adulti che non hanno mai concluso una formazione professionale; adulti che non lavorano più da molto tempo, con formazioni desuete o non più valide rispetto alle esigenze del settore professionale; donne che dopo un congedo per l'accudimento dei figli ambiscono a rientrare nel mercato del lavoro oppure persone che, a causa segnatamente dell'età, riscontrano un'importante difficoltà a ritrovare un lavoro e questo malgrado abbiano competenze e motivazione.

Per le persone difficilmente collocabili che non vengono selezionate per un percorso formativo offerto da parte degli Uffici regionali di collocamento (URC) e per le persone che al termine del percorso negli URC non trovano lavoro, l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI) propone delle attività di utilità pubblica a sostegno dell'inserimento socioprofessionale.

I motivi per i quali il Consiglio di Stato invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa sono i seguenti: con la creazione di una nuova entità di diritto pubblico sarebbe necessario un

² Articolo La Regione del 25 agosto 2020 "Calo occupazione Ticino tutto a carico delle donne" - [Link](#)

aumento delle risorse personali e finanziarie e una gestione più complessa e onerosa dei processi amministrativi e operativi. Le modalità e gli strumenti per l'assunzione diretta da parte del Cantone delle persone escluse dal mondo del lavoro non sarebbero chiare, e si potrebbe creare l'illusione che questo ente potrebbe fungere da punto di arrivo e non di partenza per un percorso di reintegrazione nel mondo del lavoro, una sorta di "mercato parallelo" senza barriere all'entrata. Inoltre, il Consiglio di Stato teme una deresponsabilizzazione e un disimpegno degli enti coinvolti.

In conclusione, il Consiglio di Stato ritiene che *«l'attuale impostazione e organizzazione dell'inserimento socio-professionale delle persone escluse dal mondo del lavoro sia funzionale e adeguata rispetto ai bisogni dei beneficiari di prestazioni sociali»*.

LA RISOLUZIONE GOVERNATIVA N. 3134

Con la nuova Legislatura, iniziata a maggio del 2019, coerentemente al nuovo assetto delle commissioni tematiche, l'atto parlamentare e il relativo messaggio, tuttora inevasi, sono stati trasferiti dalla Commissione Costituzione e diritti politici alla scrivente Commissione sanità e sicurezza sociale. Visto l'ampio lasso di tempo passato dalla presentazione del messaggio, la Commissione sanità e sicurezza sociale ha chiesto al Consiglio di Stato un aggiornamento sulle misure introdotte dal Cantone nella direzione auspicata dall'iniziativa parlamentare. La Risoluzione governativa n. 3134, contenente le informazioni richieste, è arrivata il 17 giugno 2020.

Essa illustra la riorganizzazione in atto dal 1° gennaio 2019 in seno alla Divisione dell'azione sociale e delle famiglie. È stata creata una "Sezione del sostegno sociale", comprendente sia l'USSI, sia il neo-costituito Ufficio dei rifugiati e richiedenti l'asilo. All'interno dell'USSI è stato inoltre istituito un servizio preposto a offrire ai beneficiari di prestazioni assistenziali dei percorsi mirati all'inserimento in società. Lo scopo della riorganizzazione è una più chiara suddivisione dei compiti e dei processi di lavoro e un miglioramento dell'efficacia ed efficienza dell'erogazione delle prestazioni, ma anche dell'inserimento socio-professionale.

Inoltre, con l'adozione del Parlamento cantonale del credito di 3 milioni di franchi a favore di misure di sostegno dell'occupazione del 20 giugno 2018, è stata dato avvio a una nuova forma di accompagnamento per i giovani adulti che beneficiano di prestazioni di sostegno sociale, prendendo spunto dal modello Forjad del Cantone Vaud.

Nel corso dell'anno 2019 è stata introdotta la Strategia interdipartimentale della Sezione del sostegno sociale (SdSS) che offre tre percorsi di inserimento lavorativo e sociale, differenziati a dipendenza della tipologia d'utenza: il percorso sociale, di formazione e professionale. Allo stesso tempo, sono state incrementate le misure messe a disposizione dei disoccupati di lunga durata. Fino all'introduzione della Strategia SdSS, l'inserimento sociale era svolto in collaborazione con meno di una decina di partner contrattualizzati. A fine 2019 erano oltre 15 i partner contrattualizzati per un totale di 395 misure disponibili con un accompagnamento professionale.

LA RISOLUZIONE GOVERNATIVA N. 3512

Durante le discussioni commissionali su una prima bozza di rapporto che chiedeva un raddoppio dei posti di pubblica utilità messi a disposizione dei disoccupati di lunga durata, è sorta la domanda sui costi di un tale aumento. Vista la complessità dell'organizzazione del servizio e le molteplici variabili che possono incidere sui costi, il 17 dicembre 2020 con una lettera sono state inoltrate delle domande in merito al Consiglio di Stato.

Con la Risoluzione governativa n. 3512 del 7 luglio 2021, il Consiglio di Stato non solo risponde alle domande poste dalla Commissione, ma fa nuovamente un quadro della situazione, fornendo ulteriori informazioni sulla Strategia interdepartimentale in atto dal 2019.

Il Consiglio di Stato informa, inoltre, della fase sperimentale (che dovrebbe durare fino al 2025) del progetto giovani, dove le prime esperienze con le misure implementate per i giovani da 18 a 25 anni sono in una fase di valutazione e di aggiustamento. Per le persone con più di 45 anni, si è conclusa la fase di analisi dei bisogni in questa fascia di età. Le prime misure sperimentali saranno proposte a partire dal 2021.

Per poter garantire una gestione strutturata, organizzata e trasparente dei diversi percorsi di inserimento e delle risorse finanziarie e di personale messe in campo, il dipartimento si doterà di strumenti di monitoraggio a tre livelli:

- quello dei progetti individuali, costruendo e strutturando una reportistica uniforme e condivisa con gli organizzatori per ogni partecipante e una banca dati che li registri sistematicamente;
- quello degli organizzatori, predisponendo e pianificando più incontri annuali di monitoraggio dell'attività (con sopralluoghi in loco e incontri di bilancio semestrale) e una reportistica adeguata;
- quello globale di tutta la strategia, che dovrà essere rivalutata e assestata nel suo insieme almeno con frequenza annuale.

Per quanto riguarda i costi, il Consiglio di Stato sottolinea che è molto difficile prevedere l'impatto finanziario di un raddoppio dei posti messi a disposizione, in quanto esso dipende fortemente della tipologia dei beneficiari e degli enti organizzatori coinvolti. Tuttavia, si evince che l'organizzazione da parte di enti esterni di una misura di reinserimento sociale e/o professionale costa mediamente ca. 10'000 franchi.

«A titolo puramente informativo si segnala che nel 2020 il costo complessivo riconosciuto agli organizzatori contrattualizzati per le 446 misure disponibili con un accompagnamento socio-professionale - destinato alle persone beneficiarie di aiuto sociale seguite sia dall'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento sia dall'Ufficio dei richiedenti l'asilo e dei rifugiati (URAR) - è stato di 4.4 milioni di franchi».

IL PROGETTO "TEILLOHN" (SALARIO PARZIALE) DELLA CITTÀ DI ZURIGO

«Penso che dobbiamo renderci conto che l'occupazione piena non esiste più. Il numero crescente della disoccupazione non è da ricondurre unicamente alla congiuntura debole, ma indica un cambiamento strutturale. Spariscono dal nostro tessuto economico i posti di lavoro di nicchia, per le persone meno qualificate. I lavori semplici vengono dislocati all'estero» cita il Tages-Anzeiger del 22 settembre 2005 la allora Direttrice del Dipartimento della socialità della città di Zurigo, Monika Stocker.

La disoccupazione di lunga durata è un problema riscontrato in tutta la Svizzera, anche se in misura differente. È perciò interessante vedere quali sono le risposte in altre realtà. Citiamo a questo proposito il progetto "Teillohn" della Città di Zurigo³, dove il Dipartimento della socialità dal 2005 mette a disposizione alle persone che beneficiano dell'assistenza e non trovano una collocazione sul regolare mercato dei posti di lavoro nelle proprie aziende o presso altre aziende municipali. Inoltre, la Città di Zurigo sostiene ditte e organizzazioni private che partecipano al progetto. I posti di lavoro nell'ambito di questo progetto sono a

³ Sito web della Città di Zurigo - [Link](#)

tempo indeterminato. Le aziende che partecipano sono prevalentemente attive in settori di nicchia che, altrimenti, non potrebbero essere gestite in modo redditizio.

L'obiettivo è d'integrare le persone che partecipano al progetto nella vita lavorativa secondo le loro possibilità. Si guadagnano una parte del loro sostentamento da soli e alleviano così il peso dell'assistenza sociale a carico della Città. A lungo termine, le loro possibilità sul mercato del lavoro primario aumentano.

Questi posti di lavoro sono adatti a persone in assistenza senza attività lavorativa che a causa della loro biografia personale o della situazione sul mercato del lavoro non trovano un lavoro regolare, che sono in grado di lavorare almeno al 50% e che non hanno problemi di dipendenza.

I LAVORI COMMISSIONALI

Come già menzionato prima, l'iniziativa elaborata è stata assegnata dapprima alla commissione Costituzione e diritti, la quale ha svolto le seguenti audizioni:

- il 10 marzo 2016 con l'iniziativista Raoul Ghisletta;
- il 12 ottobre 2017 con il Direttore della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DASF) Renato Bernasconi e la Collaboratrice scientifica presso la DASF Sara Grignola Mammoli, con la partecipazione dell'iniziativista.

L'iniziativista Raoul Ghisletta ha spiegato così lo scopo dell'iniziativa: *«Esiste uno zoccolo di individui in assistenza oppure che si trovano ai margini della società e/o a carico delle proprie famiglie che risulta estremamente difficile reintegrare in qualche modo nel mondo del lavoro. Secondo me, per fare fronte a questo problema, occorre cercare di sviluppare maggiormente la via dell'impresa sociale – come del resto richiede il mio atto parlamentare con la creazione dell'Ente cantonale per lavori di utilità pubblica –, questo non a livello di singoli Comuni o enti, ma su scala cantonale. In altre parole, si tratta di istituire una stretta collaborazione tra Cantone e Comuni al fine di dare una risposta seria all'esclusione professionale e sociale, di natura strutturale, di un numero crescente di persone, concretizzando così in parte la strategia nazionale di lotta contro la disoccupazione di lunga durata e, soprattutto, contro l'esclusione».*

L'iniziativa, appunto, si prefigge di dare occupazione e dignità a quelle persone che non possono ragionevolmente essere ricollocate sul mercato del lavoro, né riqualficate e che quindi cadono tra le maglie della rete di sostegno costruita da parte del Cantone. Si tratterebbe, così afferma l'iniziativista, *«di istituire una struttura cantonale che coordini i vari attori attivi nel tentativo di combattere il fenomeno della disoccupazione di lunga durata».*

L'audizione con il Direttore della DASF Renato Bernasconi e la Collaboratrice scientifica Sara Grignola Mammoli mette in risalto le attività di utilità pubblica (AUP) promosse dal Cantone che si svolgono in enti pubblici, associazioni, fondazioni e imprese sociali. Esse hanno come obiettivo un riallenamento al lavoro, l'acquisizione di competenze e il mantenimento delle relazioni sociali. Le AUP hanno una durata media di 6-12 mesi. Le mansioni offerte ai partecipanti spaziano da attività all'aperto a lavori d'ufficio e nella vendita, riciclaggio di vestiti e materiale elettronico o ancora nei servizi di economia domestica e nella ristorazione.

LE CONSIDERAZIONI COMMISSIONALI

La Commissione sanità e sicurezza sociale riconosce che da parte del Cantone sono state intraprese varie strade per migliorare il reinserimento professionale e promuovere le attività di utilità pubblica. La riorganizzazione all'interno della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, con la creazione della Sezione del sostegno sociale è da salutare positivamente.

La Strategia interdipartimentale si focalizza in primo luogo sulla reintegrazione nel mercato di lavoro e sul raggiungimento o recupero dell'autonomia lavorativa e finanziaria della singola persona, con una particolare attenzione ai giovani beneficiari di prestazioni assistenziali.

«La scelta è invece quella di un accompagnamento efficace ed individualizzato che promuova la qualità del servizio a favore dei beneficiari, concentrandosi in primo luogo sulle persone che hanno un potenziale di sviluppo della propria situazione e considerando un accompagnamento che si allarga progressivamente alle diverse tipologie di beneficiari. Solo un ristretto numero di misure sono a carattere occupazionale e prevedono un accompagnamento a bassa intensità»⁴.

La minoranza della Commissione saluta positivamente gli sforzi intrapresi dal Dipartimento e comprende pienamente la preminente importanza dell'integrazione nel mercato del lavoro, in particolare dei giovani.

Tuttavia, l'atto parlamentare mette l'accento su un'altra fascia di popolazione, e cioè sulle persone in assistenza che – a causa della loro biografia personale, per problemi psicosociali, di salute o per altri motivi – hanno ridotte capacità lavorative e sono difficilmente ricollocabili. Queste persone si trovano viepiù in una situazione di precarietà e gli sviluppi sul mercato del lavoro non giocano a loro favore. Se queste persone partecipano ad attività di utilità pubblica a tempo determinato, con la concreta possibilità che queste non vengano rinnovate, la loro situazione di precarietà non può che aggravarsi ulteriormente, ciò non solo dal punto di vista economico, ma anche dal profilo psicologico e dell'autostima.

Interessante a tale proposito la seguente considerazione del Consiglio di Stato che riconosce chiaramente l'importanza e i benefici sociali di un'occupazione anche per le persone escluse dal mercato del lavoro e difficilmente ricollocabili: *«Tuttavia la partecipazione può anche essere finalizzata al mantenimento di uno stato di salute, di struttura della vita quotidiana e di autonomia sociale oppure preparare un lungo percorso di crescita che permetta di raggiungere l'indipendenza finanziaria solo (eventualmente) in un secondo tempo. È infatti doveroso ricordare come nel breve termine le misure di inserimento generino dei benefici sociali legati al benessere degli interessati e della loro cerchia familiare, difficilmente quantificabili in termini monetari ma con importanti ricadute sull'isolamento sociale e altre problematiche di salute ad esse correlate»⁵.*

La Commissione sanità e sicurezza sociale condivide le preoccupazioni espresse dall'atto parlamentare che concernono il destino delle persone che non sono state ricollocate nel mercato del lavoro, nonostante le numerose misure previste dalla LADI, dalla L-Rilocc e dalla strategia interdipartimentale messa in atto tra DFE e DSS e descritte in precedenza.

La minoranza della Commissione ritiene altresì che l'istituzione di un ente cantonale che assuma direttamente le persone disoccupate di lunga durata non sia lo strumento adeguato per affrontare il problema.

La minoranza della Commissione sostiene però che il Cantone debba adoperarsi per sviluppare ulteriormente l'impresa sociale, aumentando il numero di persone che possa

⁴ Risoluzione governativa n. 3512.

⁵ Risoluzione governativa n. 3512.

beneficiare dalle attività di utilità pubblica e che, in questo ambito, venga creato un numero adeguato di collocazioni fisse, indeterminate nel tempo.

È importante che proprio le persone con le maggiori difficoltà sociali e senza prospettive sul mercato del lavoro vengano valorizzate e la loro autostima rafforzata, che venga data loro la possibilità di partecipare con dignità al proprio sostentamento e alla società con un'attività lavorativa utile e adeguata alle loro capacità e una regolare struttura giornaliera. Anche nell'ottica di prevenzione del degrado e della frammentazione sociale, è da evitare che delle persone cadano tra le maglie della rete di sostegno. L'impresa sociale e il lavoro di pubblica utilità aiutano a recuperare delle potenzialità per la nostra società.

Il Progetto "Teillohn" della Città di Zurigo, descritto in precedenza, conferma che questa tipologia di misure occupazionali con accompagnamento a bassa intensità serve inoltre a far risparmiare sui costi dell'assistenza.

CONCLUSIONI

La minoranza della Commissione sanità e sicurezza sociale invita il Gran Consiglio a non dare seguito all'iniziativa parlamentare elaborata in oggetto.

Allo stesso tempo auspica che il Consiglio di Stato:

- monitori in modo specifico le persone disoccupate di lunga durata con scarse prospettive sul regolare mercato del lavoro e di creare un numero adeguato di misure occupazionali a tempo indeterminato adatte a questo target;
- monitori in modo specifico la situazione delle donne cadute in disoccupazione a causa della pandemia in misura molto maggiore rispetto agli uomini, e di offrire, laddove necessario, rapidamente dei percorsi di reinserimento adatti alle loro esigenze;
- informi il Gran Consiglio a scadenza biennale dell'esito del monitoraggio della nuova strategia tramite un messaggio, in modo che possa mano a mano adattare il volume di intervento in funzione dei bisogni socioeconomico del territorio.

Per la minoranza della Commissione sanità e sicurezza sociale:

Gina La Mantia, relatrice

Crivelli Barella - Ghisletta - Riget