

2824

cl

0

12 giugno 2019

Repubblica e Cantone Ticino
Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 43 20
fax +41 91 814 44 35
e-mail can-sc@ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Commissione
della gestione e delle finanze
del Gran Consiglio
francesca.martini@ti.ch

Rapporto SUPSI “Analisi strategica e organizzativa dell’Ufficio del sostegno sociale e dell’inserimento” e relativa sintesi entrambi datati 25 maggio 2018

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

con riferimento all’audizione del DSS in Commissione della gestione e delle finanze (CGF) dell’11.06.2019, trasmettiamo come richiesto il Rapporto SUPSI “Analisi strategica e organizzativa dell’Ufficio del sostegno sociale e dell’inserimento” e la relativa sintesi entrambi datati 25 maggio 2018.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, i sensi della nostra stima.

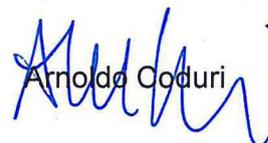
PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente:



Christian Vitta

Il Cancelliere:



Arnaldo Coduri

Allegati:

- citati

Copia:

- Servizi del Gran Consiglio (sgc@ti.ch)
- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Divisione dell’azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch)
- Ufficio del sostegno sociale e dell’inserimento (cristina.oberholzer@ti.ch)

Analisi strategica e organizzativa dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento

Team di lavoro SUPSI

Gregorio Avilés
Filippo Sciaroni
Domenico Ferrari

Consulenti indipendenti

Fabio Casati
Andrea Moor

Bellinzona, 25 maggio 2018

Indice

INDICE DELLE PRINCIPALI ABBREVIAZIONI	5
INDICE DELLE FIGURE	7
INDICE DELLE TABELLE	8
PREMESSA	9
1 ANALISI DEL QUADRO NORMATIVO	12
1.1 BASI LEGALI DI RIFERIMENTO	12
1.1.1 AIUTO SOCIALE	12
1.1.2 ALIMENTI	14
1.1.3 RETTE	15
1.2 APPROFONDIMENTI SULL'AIUTO SOCIALE	16
1.2.1 PRINCIPI FONDAMENTALI DELL'AIUTO SOCIALE	16
1.2.2 LA DUPLICE MISSIONE DELL'AIUTO SOCIALE: GARANZIA DELL'ESISTENZA E INTEGRAZIONE	19
1.2.3 RIMBORSO, RIDUZIONE, SOSPENSIONE, RIFIUTO E SOPPRESSIONE DELL'AIUTO SOCIALE	21
1.2.4 RUOLO DEL COMUNE DI DOMICILIO	22
2 DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE	24
2.1 QUANTIFICAZIONE DELL'ATTIVITÀ	24
2.1.1 NUMERO DI BENEFICIARI E VOLUMI DI SPESA DEL SERVIZIO PRESTAZIONI	24
2.1.2 NUMERO DI PRATICHE E VOLUMI DI CREDITI E INCASSI DEL SERVIZIO RETTE, ANTICIPI E RICUPERI	27
2.2 SEGMENTAZIONE DEI BENEFICIARI DI PRESTAZIONI ASSISTENZIALI E DEI DEBITORI	29
2.2.1 SEGMENTAZIONE DEI BENEFICIARI DEL SERVIZIO PRESTAZIONI E MISSIONE D'INSERIMENTO	29
2.2.2 SEGMENTAZIONE DEI DEBITORI DEL SERVIZIO RETTE ANTICIPI E RICUPERI	34
2.3 DESCRIZIONE E ANALISI DELL'ASSETTO ORGANIZZATIVO E DEI PROCESSI	34
2.3.1 LA MISSIONE E I VALORI DELL'USSI	35
2.3.2 UNITÀ ORGANIZZATIVE	38
2.3.3 ORGANIGRAMMA USSI	49
2.3.4 PROCESSI	51
2.3.5 FUNZIONI	61
2.3.6 DOTAZIONE DI CAPITALE UMANO	62
2.3.7 MATRICE AMBITI D'INTERVENTO / GRUPPI DI UTENTI	65
2.4 COLLABORAZIONI CON PARTNER ESTERNI	73
2.4.1 COLLABORAZIONE CON GLI UFFICI REGIONALI DI COLLOCAMENTO	73
2.4.2 COLLABORAZIONE CON GLI ORGANIZZATORI DI ATTIVITÀ DI UTILITÀ PUBBLICA	80
2.4.3 COLLABORAZIONE CON I SERVIZI SOCIALI COMUNALI	85

2.5	RILEVAMENTO DEI RISCHI E DEI CONTROLLI	89
2.5.1	MAPPATURA DEI RISCHI	89
2.5.2	VALUTAZIONE DEI RISCHI	90
2.5.3	PIANO DI RISPOSTA O TRATTAMENTO DEI RISCHI	93
2.5.4	SINTESI	96
2.6	CATALOGAZIONE PRELIMINARE DELLE PROBLEMATICHE RISCOstrate	98
2.6.1	CRITICITÀ NEL PROCESSO DI APERTURA DELL'INCARTO	98
2.6.2	SOVRACCARICO DI LAVORO DEGLI OSA	99
2.6.3	CARENTE INTEGRAZIONE DELL'INFORMATICA	100
2.6.4	CRITICITÀ NELL'AMBITO DELL'ACCOMPAGNAMENTO SOCIALE	101
2.6.5	CRITICITÀ NELL'AMBITO DELL'INSERIMENTO	101
2.6.6	CRITICITÀ NELL'AMBITO DEI RICUPERI	104
2.6.7	ALTRE CRITICITÀ	104
3	SPUNTI DA ALTRI CANTONI	106
3.1	BUONE PRATICHE NEL CANTON VAUD	107
3.1.1	IL PROGRAMMA "COACHING FAMILLES" (CoFA)	107
3.1.2	IL PROGETTO "UNITÉ COMMUNE ORP-CSR" (UC)	111
3.2	BUONE PRATICHE NELLA CITTÀ DI WINTERTHUR	115
3.2.1	ORGANIZZAZIONE	115
3.2.2	CARICO DI LAVORO E DOTAZIONE DI PERSONALE	118
3.2.3	PROCESSI	118
3.2.4	LIVELLI DI CONDUZIONE	118
3.2.5	INFORMATICA	119
3.2.6	CONTROLLING	119
3.2.7	SISTEMA DI CONTROLLO INTERNO	119
4	ORIENTAMENTO STRATEGICO	120
4.1	VISIONE E MISSIONE	121
4.2	ANALISI SWOT	123
4.3	MAPPA STRATEGICA	124
4.4	MATRICE AMBITI D'INTERVENTO / GRUPPI DI UTENTI	129
4.5	DISPOSITIVO DI CONTROLLING	132
5	APPROCCI ALLO SVILUPPO DELL'ORGANIZZAZIONE	136
5.1	APPROCCIO 1: ORIENTATO ALL'ORGANIZZAZIONE	138
5.1.1	ASSETTO ORGANIZZATIVO	138
5.1.2	OTTIMIZZAZIONE DEI PROCESSI	141
5.1.3	PROFILI PROFESSIONALI	143
5.2	APPROCCIO 2: ORIENTATO ALL'UTENTE	144

5.2.1	ASSETTO ORGANIZZATIVO	144
5.2.2	OTTIMIZZAZIONE DEI PROCESSI	146
5.2.3	PROFILI PROFESSIONALI	147
6	PROPOSTE D'INTERVENTO	149
6.1	CONSIDERAZIONI SUGLI EFFETTI ORGANIZZATIVI DEL QUADRO LEGALE ATTUALE	150
6.2	SUGGERIMENTI PUNTUALI	153
6.2.1	SUGGERIMENTI GENERALI DI CARATTERE STRATEGICO	153
6.2.2	SUGGERIMENTI SPECIFICI LEGATI ALL'ORGANIZZAZIONE	155
6.2.3	SUGGERIMENTI SPECIFICI LEGATI AI PROFILI PROFESSIONALI	156
6.2.4	SUGGERIMENTI SPECIFICI LEGATI ALLA MISSIONE D'INSERIMENTO	157
6.3	PRIMA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE	158
6.3.1	ASSETTO ORGANIZZATIVO	161
6.3.2	OTTIMIZZAZIONE DEI PROCESSI	162
6.3.3	PROFILI PROFESSIONALI	169
6.3.4	ADEGUAMENTO DELLA DOTAZIONE DI PERSONALE	171
6.4	CONCLUSIONI E QUESTIONI APERTE	178
7	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	182

Indice delle principali abbreviazioni

AI	Assicurazione invalidità
AUP	Attività di utilità pubblica
AFI	Assegni familiari integrativi
API	Assegni di prima infanzia
CC	Codice civile svizzero
CCF	Controllo cantonale delle finanze
CEM	Centri educativi per minorenni
COLSTA	Sistema d'informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro
COSAS	Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
CP URC	Consulente del personale dell'Ufficio regionale di collocamento
CS	Capo Servizio
CU	Capo Ufficio
DASF	Divisione dell'azione sociale e delle famiglie
DECS	Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport
GIPS	Gestione informatizzata delle prestazioni sociali
LADI	Legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza
LAPS	Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali
Las	Legge sull'assistenza sociale
Lfam	Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni
OS	Operatore sociale
OSA	Operatore socio-amministrativo
PML LADI	Provvedimenti inerenti il Mercato del Lavoro dell'assicurazione contro la disoccupazione
RLas	Regolamento sull'assistenza sociale
SdL	Sezione del lavoro
SI	Servizio Inserimento
SP	Servizio Prestazioni
SReAR	Servizio Rette anticipi e recuperi

UAI	Ufficio dell'assicurazione invalidità
UMA	Ufficio misure attive
URC	Ufficio regionale di collocamento
USSI	Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento
UST	Ufficio federale di statistica

Indice delle figure

Figura 1: Ambito di rilevanza strategica per l'operato dell'OSA.....	10
Figura 2: Spese nette annuali per l'aiuto sociale in senso stretto, per beneficiario	26
Figura 3: OSA, numero di incarti e domande attive (2010-2016).....	39
Figura 4: Numero di dossier per operatore a livello nazionale	41
Figura 5: Organigramma attuale dell'USSI.....	50
Figura 6: Processo di valutazione della domanda.....	55
Figura 7: Apertura di nuova domanda	58
Figura 8: Inserimento professionale / sociale	59
Figura 9: Ambito Amministrativo IST	68
Figura 10: Ambito Sociale IST	69
Figura 11: Ambito Inserimento IST.....	71
Figura 12: Anticipi, Rette e Ricuperi IST	72
Figura 13: Processo di risk management.....	89
Figura 14: Matrice di risk assessment	94
Figura 15: Processo di pianificazione strategica annuale	121
Figura 16: Descrizioni di visione e missione emerse dal Workshop.....	122
Figura 17: Analisi SWOT.....	123
Figura 18: Strategie di intervento di breve e di lungo periodo.....	124
Figura 19: La Balanced Scorecard tra missione e operatività.....	125
Figura 20: Balanced Scorecard	125
Figura 21: Proposta di mappa strategica	127
Figura 22: Ambito amministrativo SOLL.....	129
Figura 23: Ambito Sociale SOLL	130
Figura 24: Ambito Inserimento SOLL	131
Figura 25: Ambito Anticipi, Rette e Recuperi SOLL	132
Figura 26: Indicatori di controllo (KPI)	133
Figura 27: Proposta di nuovo organigramma	161
Figura 28: Processo di apertura di una nuova domanda	165
Figura 29: Processo di gestione della domanda attiva	166
Figura 30: Processo di inserimento professionale / sociale.....	168

Indice delle tabelle

Tabella 1: Numero di pratiche, di beneficiari e di recuperi, Servizio ReAR (2012-2016).....	27
Tabella 2: Pratiche di recupero (escluso mandato esterno), al 31.5.2017	28
Tabella 3: Statuto occupazionale del titolare e prestazioni pagate	31
Tabella 4: Costi e ricavi dei CRB 221 e 222 (2010 e 2017)	44
Tabella 5: Dati per le Azioni WEG/LA con PPA del servizio (2010 e 2017)	47
Tabella 6: Statistiche concernenti le chiamate in entrata	48
Tabella 7: Dotazione di personale, funzioni e competenze certificate.....	64
Tabella 8: Casi segnalati, preavvisi favorevoli e casi inseriti in strategia (1.2014-6.2017)..	76
Tabella 9: Partecipanti alla strategia alla fine del periodo di riferimento (2014-2016).....	78
Tabella 10: Situazione dei partecipanti ad AUP alla fine del periodo (2014-2016)	82
Tabella 11: Servizi sociali e numero di beneficiari di aiuto sociale nei Comuni ticinesi.....	86
Tabella 12: Severità elevate (rischio intrinseco)	91
Tabella 13: Severità medio-alte (rischio intrinseco)	92
Tabella 14: Livello di severità (residuo) con mitigazione per rischi elevati.....	94
Tabella 15: Livello di severità (residuo) con mitigazione per rischi medio alti.....	95
Tabella 16: Contestualizzazione della prima proposta di riorganizzazione	160
Tabella 17: Nuovi profili professionali da introdurre all'interno dell'USSI	170
Tabella 18: Compiti dei Capi Servizio Prestazioni e Inserimento dell'USSI	171
Tabella 19: Stima delle UTP di OSA (Servizio Prestazioni)	174
Tabella 20: Stima delle UTP di CI (Servizio Inserimento)	174
Tabella 21: Potenziamento della dotazione di risorse umane (in UTP)	175
Tabella 22: Benefici attesi grazie alla creazione di nuove funzioni	177
Tabella 23: Beneficio economico stimato per l'USSI (attività d'inserimento)	177

Premessa

Il presente mandato è stato conferito dal Consiglio di Stato tramite Risoluzione governativa (RG) n. 3018 del 5 luglio 2017 alla SUPSI con il coinvolgimento di consulenti indipendenti.

Il rapporto tiene conto dei seguenti elementi:

- Rapporto di revisione dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (CRB 221) da parte del Controllo cantonale delle finanze, del 22 marzo 2017.
- Risposta del 13 luglio 2017 al rapporto di revisione del CCF da parte dell'USSI.
- Mandato conferito tramite RG n. 3201 del 12 luglio 2016 che assegnava alla SUPSI un incarico di valutazione esterna del progetto pilota "OSA 100 incarti".
- Decisione del parlamento di creare un ispettorato (Messaggio del Consiglio di Stato n. 5899 del 13 marzo 2007, con Risoluzione n. 5391 del 23 ottobre 2007).

L'incremento importante del volume di attività da gestire da parte dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI), e più in particolare dal Servizio prestazioni, ha condotto a rilevanti criticità, evidenziate anche nel rapporto di revisione allestito dal Controllo cantonale delle finanze (CCF) in data 22 marzo 2017. Non da ultimo, l'USSI ha dovuto gestire anche il pensionamento anticipato del Capo Ufficio, Signor Renato Scheurer a dicembre 2017.

Negli incontri svolti con la direzione della DASF è emersa la consapevolezza che vi siano margini di miglioramento a livello della struttura organizzativa, così come nei processi di lavoro e di controllo interno.

In tal senso il presente rapporto risponde a un mandato di analisi strategica e organizzativa approfondita di tutto l'USSI finalizzata ad aggiornare:

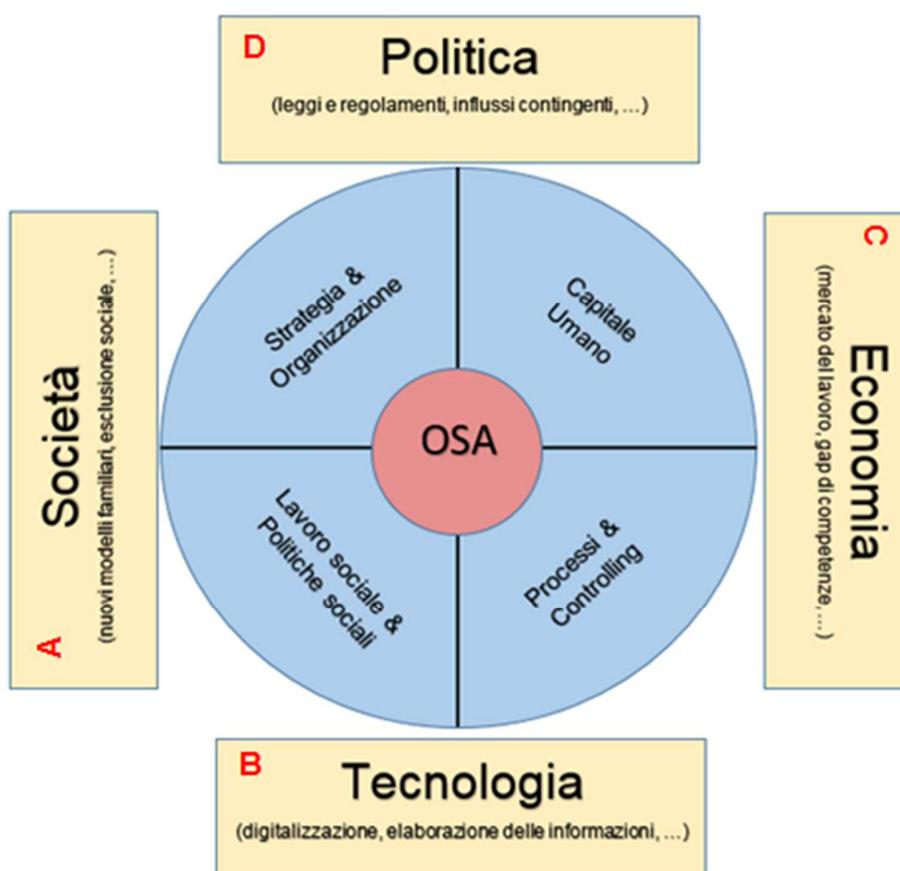
- Processi di lavoro.
- Organigramma strutturale.
- Organico dell'Ufficio e competenze in materia di capitale umano.
- Direttive a supporto dell'esecuzione dei compiti.

e che s'innesta, in un'ottica di continuità, ma allo stesso tempo di rindirizzamento e di ampliamento del raggio di azione, sul progetto "OSA 100 incarti", in corso di

svolgimento da parte dell'Unità di ricerca e servizi e dell'area Formazione continua in lavoro sociale del DEASS SUPSI su mandato del Consiglio di Stato.

Il presente rapporto cerca di rispondere alla complessità (figura 1) legata al cambiamento delle condizioni quadro del mercato di lavoro, le quali impattano sugli equilibri sociali con conseguente aumento di disoccupati e "working poor". Ne deriva la necessità di un approccio che sia il più possibile integrato e interdipartimentale al fine di conseguire una maggiore efficacia nell'operato dell'ente pubblico.

Figura 1: Ambito di rilevanza strategica per l'operato dell'OSA



L'USSI deve necessariamente rivedere la sua missione per far fronte alle sfide di contesto (società, tecnologia, economia e politica), rafforzando o modificando i propri ambiti di competenze.

V'è da notare che una riorganizzazione dell'USSI che non integri una visione più globale di questi cambiamenti, con una missione più precisa, potrebbe risultare incompleta. Parlare di socialità e inserimento sociale, senza un coordinamento strutturale con l'ambito della formazione, e inserimento professionale, è inefficace a fronte della rivoluzione industriale 4.0.

1 Analisi del quadro normativo

1.1 Basi legali di riferimento

In questo primo capitolo, si presentano le principali basi legali che permettono di delineare e circoscrivere il mandato dell'Ufficio del Sostegno Sociale e dell'Inserimento (USSI). Esso include una serie di competenze in materia di aiuto sociale, sia a favore della popolazione dimorante in Ticino, sia per altre categorie di persone nel bisogno (per esempio persone provenienti dall'ambito dell'asilo). Gli ambiti d'attività dell'USSI si estendono anche ad altri settori, quali l'anticipo e il recupero degli alimenti per figli minorenni e delle rette per il collocamento, sempre di figli minorenni, presso famiglie affidatarie e centri educativi¹, nonché al settore dell'abitazione sebbene ormai in dismissione (il quale rientra nel perimetro del presente mandato limitatamente ad un'analisi quantitativa).

1.1.1 Aiuto sociale

L'aiuto sociale (o assistenza sociale) è l'ultimo anello della rete di sicurezza sociale elvetica ed eroga, in via sussidiaria, un reddito a copertura del minimo vitale.

La garanzia del minimo vitale è un diritto previsto nella Costituzione Svizzera all'articolo 12: "chi è nel bisogno e non è in grado di provvedere a sé stesso ha diritto d'essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa". L'articolo 115 della Costituzione federale stabilisce che gli indigenti sono assistiti dal loro Cantone di domicilio².

Pertanto, l'organizzazione e l'applicazione concreta dell'assistenza sociale sono regolate dalle leggi cantonali in materia. I Cantoni possono intervenire direttamente (come nel caso di alcuni Cantoni Romandi e del Ticino) o

¹ In questo ambito, l'USSI interviene anche nella procedura di recupero, nei confronti degli autori di reato, degli anticipi effettuati ai sensi della Legge federale concernente l'aiuto alle vittime di reato (del 23 marzo 2007).

² La Legge federale sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno (del 24 giugno 1977) precisa il Cantone competente per assistere una persona nel bisogno e disciplina il rimborso delle spese assistenziali fra i Cantoni.

designare i Comuni come enti competenti (come avviene in molti Cantoni della Svizzera Tedesca).

L'intervento assistenziale è stabilito conformemente alle direttive della Conferenza Svizzera delle Istituzioni dell'Azione Sociale (COSAS), la quale, periodicamente, pubblica un manuale intitolato "Concetti e indicazioni per il calcolo del sostegno sociale" (COSAS, 2005; Norme COSAS), in cui si trovano le indicazioni di massima per il calcolo delle prestazioni assistenziali e per le prestazioni d'inserimento sociale³.

In Ticino, l'intervento in materia assistenziale è di competenza cantonale, attraverso l'USSI (RLas art. 1). La base legale dell'aiuto sociale è costituita da:

- Legge sull'assistenza sociale del 8 marzo 1971 (Las).
- Regolamento sull'assistenza sociale del 18 marzo 2003 (RLas).

Secondo il Regolamento, l'USSI è competente a (RLas art. 2):

- Decidere sulle domande d'assistenza e su ogni prestazione assistenziale in genere, come pure sulle relative modifiche.
- Sottoscrivere il contratto d'inserimento professionale o sociale.
- Emanare le decisioni di rimborso.
- Promuovere le azioni di regresso, rappresentando lo Stato nelle relative cause giudiziarie in materia di assistenza e a stare in giudizio, secondo l'art. 329 del Codice civile, contro i parenti tenuti a obblighi assistenziali.
- Emanare le decisioni di riduzione, sospensione o di soppressione delle prestazioni assistenziali.
- Emanare le necessarie direttive di applicazione del regolamento.
- Verificare i sospetti abusi da parte dell'assistito, per il tramite dell'ispettore sociale.

In materia di asilo, la Legge federale sull'asilo del 26 giugno 1998 dispone che i richiedenti l'asilo hanno diritto a una prestazione di aiuto sociale che comprende un fabbisogno mensile (pari a circa la metà del fabbisogno previsto

³ I Cantoni hanno ampio di margine di manovra nell'applicazione dell'aiuto sociale, ma la maggior parte di loro rispettano, almeno in parte, le Norme COSAS, ciò che contribuisce ad un certo grado di armonizzazione.

per i domiciliati), il premio dell'assicurazione malattia e le spese per l'alloggio. Gli importi e i massimali delle spese riconosciute sono precisati in un apposito Regolamento cantonale⁴ all'articolo 9. Le spese sostenute dal Cantone, limitatamente alle persone in procedura e ammesse provvisorie presenti da meno di 7 anni sul territorio svizzero, sono rimborsate in modo forfettario dalla Confederazione. Il Regolamento cantonale, all'articolo 2, designa l'USSI quale organo competente per l'applicazione della normativa.

1.1.2 Alimenti

All'USSI compete l'applicazione dell'art. 27 Las, che delega allo Stato il compito in materia di anticipo e incasso degli alimenti per figli minorenni, quando l'obbligato non provvede al pagamento⁵.

Secondo l'art 27 cpv. 2 Las, l'anticipo non costituisce una prestazione assistenziale propriamente detta⁶ e il relativo importo non è soggetto all'obbligo di rimborso da parte del beneficiario.

Il Regolamento concernente l'anticipo e l'incasso degli alimenti per i figli minorenni (del 18 maggio 1988) stabilisce, all'articolo 4, che l'anticipo corrisponde all'importo degli alimenti per i figli minorenni fissato dalla sentenza o dalla convenzione, ritenuto un massimo mensile di 700 franchi per ogni figlio. Giusta l'articolo 7, la domanda dell'anticipo implica la concessione del diritto agli alimenti allo Stato, il quale è surrogato nel diritto ad ottenere gli alimenti. L'USSI provvede, previa diffida all'obbligato, all'incasso degli alimenti dovuti.

Giusta l'art. 10 del Regolamento, la prestazione di anticipo può essere erogata per un periodo di al massimo 60 mesi cumulativi (il limite temporale può essere esteso qualora il tasso di recupero sia superiore al 50%, considerato l'intero nucleo familiare).

⁴ Si tratta del "Regolamento concernente le prestazioni assistenziali per i richiedenti l'asilo, le persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora, le persone provvisoriamente ammesse e le persone la cui domanda d'asilo è stata rigettata e che devono lasciare il territorio svizzero (del 23 gennaio 2007)".

⁵ Detto articolo traduce le disposizioni del Codice civile secondo il quale, in particolare, il diritto pubblico disciplina il pagamento di anticipazioni quando i genitori non soddisfacciano al loro obbligo di mantenimento del figlio (CC art. 293 cpv. 2).

⁶ Infatti, contrariamente all'aiuto sociale, l'anticipo alimenti non è una prestazione commisurata al bisogno e non è quindi sottoposta a condizioni di reddito.

In questo settore, l'USSI si occupa pure d'intervenire nell'azione di regresso di contributi alimentari dovuti nell'ambito della Convenzione sull'esazione delle prestazioni alimentari all'estero (conclusa a New York il 20 giugno 1956 e approvata dall'Assemblea federale il 17 dicembre 1975).

1.1.3 Rette

Nell'ambito del collocamento di minorenni, l'USSI versa i compensi alle famiglie affidatarie e provvede al versamento delle rette ai centri educativi per minorenni, in applicazione alle disposizioni della Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni del 15 settembre 2003 (Lfam) e del Regolamento della legge per le famiglie del 20 dicembre 2005 (RLfam).

Secondo il Regolamento d'applicazione, l'USSI (RLfam art. 5):

- Calcola il contributo di mantenimento a carico dei genitori⁷.
- Anticipa il compenso alla famiglia affidataria⁸ e, nei casi particolari stabiliti dal regolamento, i contributi delle famiglie ai centri educativi.
- Garantisce la copertura dei costi di collocamento eccedenti le capacità finanziarie dei genitori.
- Esercita nei confronti dei genitori il regresso per i contributi anticipati⁹.
- Rappresenta lo Stato dinnanzi alle autorità giudiziarie nel quadro delle azioni di regresso basate sull'art. 294 CC.

⁷ L'ammontare del contributo proposto ai genitori è calcolato facendo riferimento ai parametri utilizzati nell'ambito della Legge sull'assistenza sociale (RLfam art. 70 cpv. 1). Il contributo dei genitori viene coperto facendo in primo luogo capo ai mezzi finanziari vincolati al mantenimento del minorenne (alimenti, assegno figli di base, assegno integrativo, rendite complete, rendite AI ecc.) e cercando di ottenere il versamento diretto di tali mezzi all'USSI (RLfam art. 70 cpv. 2).

⁸ Giusta l'art. 24 Lfam, la famiglia affidataria ha diritto ad un contributo ai sensi dell'art. 294 CC, corrisposto dallo Stato, che può esercitare eventuali regressi. L'anticipo è versato dall'USSI, indipendentemente dal fatto che il collocamento sia stato deciso dal rappresentante legale del minorenne o da un'autorità di protezione o giudiziaria (RLfam art. 67 cpv. 2). Gli anticipi del compenso indebitamente percepiti devono essere rimborsati (RLfam art. 67 cpv. 3).

⁹ L'USSI fa valere le pretese derivanti dall'obbligo di mantenimento previste dal diritto di famiglia e trasmesse all'ente pubblico, fatta eccezione per la parte che eccede le capacità finanziarie dei genitori (RLfam art. 68 cpv. 1). L'USSI può rinunciare totalmente o parzialmente al regresso se le circostanze lo giustificano (RLfam art. 68 cpv. 2).

- Fa sottoscrivere ai genitori gli accordi relativi al contributo di mantenimento a loro carico quando il compenso o la retta eccedono le loro capacità finanziarie.

1.2 Approfondimenti sull'aiuto sociale

In questo secondo capitolo, si propone un approfondimento del quadro normativo relativo all'applicazione delle prestazioni di aiuto sociale a favore di persone domiciliate, che costituisce il principale settore d'intervento dell'USSI.

1.2.1 Principi fondamentali dell'aiuto sociale

Il sostegno sociale è basato su principi fondamentali, che vengono solo in parte evocati nella legislazione (Norme COSAS A.4):

- *Salvaguardia della dignità umana.* Ogni persona ha il diritto di ricevere dalla collettività la garanzia di un minimo vitale; il destinatario dell'aiuto è considerato quale soggetto attivo.
- *Sussidiarietà.* Il sostegno sociale interviene quando la persona bisognosa non è in grado di aiutarsi da sola e quando tutte le altre fonti d'aiuto disponibili sono state esaurite. Il sostegno sociale è sussidiario (complementare) allo sforzo personale, agli obblighi da parte di terzi (enti pubblici e privati) e alle prestazioni volontarie da parte di terzi.

Las art. 2: "Le prestazioni assistenziali secondo questa legge sono complementari o suppletorie a quelle della previdenza, delle assicurazioni sociali e delle misure contro la disoccupazione previste da altre leggi cantonali. In particolare le prestazioni assistenziali propriamente dette di tipo finanziario vengono concesse solo una volta esaurite le altre prestazioni sociali previste dalla Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (LAPS art. 13)".

Pertanto, l'aiuto sociale rappresenta l'ultimo anello dello Stato sociale elvetico - una sorta di "ultima spiaggia" - che interviene allorché le risorse personali e tutti i dispositivi di sicurezza sociale che si trovano a monte dell'assistenza sono stati esauriti o non garantiscono al richiedente e al suo nucleo familiare il superamento della soglia di povertà.

- *Individualizzazione*. Questo principio prevede che le prestazioni di sostegno sociale siano adattate ad ogni caso specifico e corrispondano sia agli obiettivi del sostegno sociale, che a quelli della persona interessata.

Las art. 3: “Le prestazioni assistenziali devono essere adeguate ai bisogni e alle attitudini della persona, in modo da prevenirne lo scadimento morale e materiale o da consentirne un conveniente inserimento nella società”.

- *Copertura dei bisogni*. Questo principio prevede che il sostegno sociale rimedi ad una situazione di carenza individuale, concreta ed attuale, indipendentemente dalle cause che l'hanno determinata.
- *Parità di trattamento*. Sul piano materiale, i beneficiari di un sostegno non devono essere favoriti rispetto a coloro i quali vivono in condizioni modeste senza ricorrere al sostegno sociale.
- *Professionalità*. Il sostegno sociale professionale si fonda su una precisa valutazione della situazione personale e sociale del richiedente. Di regola – assieme al richiedente – si cerca di elaborare un piano di sostegno, sulla cui base si propongono misure adeguate alla sua situazione. Come complemento al sostegno materiale è messa a disposizione del postulante (sia in modo volontario, sia vincolato) anche la consulenza individuale: o tramite l'ufficio del sostegno sociale o tramite altri servizi specializzati.
- *Economicità*. L'economicità del sostegno sociale va ottimizzata tramite alcune standardizzazioni.
- *Prestazione e controprestazione*. L'attribuzione del minimo esistenziale sociale è legata alla collaborazione di chi ne fa richiesta. Le misure e i programmi per l'inserimento professionale e/o sociale si basano esplicitamente sul principio di prestazione e controprestazione.

Inoltre, le Norme COSAS prevedono una serie di diritti e di doveri per l'assistito (Norme COSAS A.5).

I diritti riguardano:

- Diritto legale di agire e reagire (il sostegno sociale non limita la possibilità di azione civile e penale del beneficiario, né l'esercizio dell'autorità parentale).
- Diritto a chiarezza e puntualità nell'esame di una domanda e nel comunicare una decisione o risposta.
- Diritto di essere ascoltato e di prendere visione del proprio dossier.

- Diritto ad una decisione scritta e motivata.

Las art. 60 cpv. 3: “La decisione motivata in forma scritta e con l’indicazione dei rimedi giuridici è notificata al richiedente o al suo rappresentante legale”.

- Diritto ad un aiuto per sostenere lo sforzo personale.

Accanto ai diritti, il richiedente ha tre obblighi fondamentali, che si basano in particolare sul principio di prestazione e controprestazione e sul principio della sussidiarietà:

- Obbligo d’informazione e di segnalazione.

Las art 67 cpv. 1: “Il richiedente, rispettivamente l’assistito, è tenuto a dare agli organi dell’assistenza sociale ogni informazione utile sulle sue condizioni personali e finanziarie; esso deve produrre, a richiesta, ogni documento e permettere ai rappresentanti degli organi dell’assistenza l’accesso alla sua abitazione”.

Las art. 68: “L’assistito è tenuto a segnalare immediatamente agli organi dell’assistenza sociale ogni cambiamento intervenuto nelle sue condizioni personali o finanziarie tale da implicare la modificazione, la riduzione o la soppressione delle prestazioni assistenziali”.

- Obbligo di riduzione del bisogno che include: a) la ricerca, la ripresa e l’avvio di un’attività lucrativa adeguata; b) l’accettazione di eventuali proposte d’inserimento professionale o sociale; c) la pretesa di diritti finanziari nei confronti di terzi.

Las art. 31d cpv. 1: “Unitamente alla domanda di prestazioni assistenziali l’interessato sottoscrive un impegno a partecipare alle attività di inserimento definite con lui conformemente a quanto previsto agli articoli 31a e 31b”.

- Obbligo di rimborsare le prestazioni del sostegno sociale, siano esse ottenute a pieno diritto o in modo illegale¹⁰ (v. cap. 1.2.3).

¹⁰ Una prestazione è ottenuta in modo illegale in particolare nei seguenti casi (Norme COSAS E.3-3): a) violazione del dovere d’informazione e segnalazione; b) uso improprio delle prestazioni di sostegno sociale (è il caso di prestazioni per spese ben definite quali l’affitto, i premi dell’assicurazione malattia, ecc.).

1.2.2 La duplice missione dell'aiuto sociale: garanzia dell'esistenza e integrazione

L'obiettivo del sostegno sociale è di favorire il senso di responsabilità personale e la volontà di rimuovere attivamente le cause del proprio disagio socio-economico. Come sancito nella Las (art. 1 cpv. 2), le prestazioni assistenziali "hanno lo scopo di favorire l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari"¹¹.

Le prestazioni di sostegno sociale possono essere divise in:

- *Prestazioni finanziarie.*
- *Prestazioni d'inserimento sociale e professionale.*

Le prestazioni finanziarie¹² si suddividono a loro volta in:

- *Prestazioni ordinarie*, in principio di carattere ricorrente, che coprono i seguenti bisogni primari: le spese per l'alloggio, le spese di base per la salute e il forfait di mantenimento. Quest'ultimo dovrebbe coprire, fra le altre voci, i costi legati all'alimentazione, all'abbigliamento, i costi energetici, i trasporti, le telecomunicazioni e gli svaghi.
- *Prestazioni speciali* (o circostanziali) che coprono, a determinate condizioni, una serie di altre spese, per esempio le franchigie minime e la partecipazione ai costi di cassa malati, le cure dentarie urgenti (entro certi limiti) e il controllo dell'igiene dentaria, il costo per l'acquisto di occhiali, i contributi minimi all'AVS/AI, oppure altre spese per fare fronte, durante un periodo limitato, a spese vincolate o per l'alloggio superiori ai limiti previsti.

A vocazione transitoria, l'aiuto sociale è diventato negli ultimi anni una forma di sostegno durevole per un numero importante di persone. Conseguentemente all'aumento piuttosto costante del numero di assistiti negli ultimi due decenni e dei costi collettivi (finanziari e sociali) che ha comportato, la missione dell'aiuto sociale dovrebbe anche consistere, come ricordato in precedenza, nel favorire l'integrazione professionale e sociale.

¹¹ Secondo le Norme COSAS, "la garanzia del minimo d'esistenza nello spirito del sostegno sociale implica anche la partecipazione e l'integrazione dell'individuo alla vita sociale, culturale e politica. Un sostegno sociale moderno non può limitarsi essenzialmente agli aspetti finanziari, ma deve orientare il suo intervento in una prospettiva di integrazione" (Norme COSAS A.1-2).

¹² In Ticino, gli importi dell'assistenza sono stabiliti ogni anno dal DSS nelle "Direttive riguardanti gli importi delle prestazioni assistenziali", tenuto conto delle direttive emanate dalla COSAS.

Nel 1998, è stato introdotto nelle Norme COSAS il concetto di minimo sociale, il quale non deve soltanto garantire l'esistenza e la sopravvivenza del beneficiario (minimo vitale), ma deve anche permettergli di partecipare alla vita sociale e lavorativa. Allo stesso tempo, le norme sono state completate da un intero capitolo sulle misure d'integrazione professionale e sociale (Norme COSAS D)¹³. Nel 2005, vi è stata una diminuzione del forfait di base per il mantenimento e l'introduzione d'incentivi e sanzioni finanziarie per premiare gli sforzi d'integrazione o, al contrario, sanzionare chi non dimostra impegno per migliorare la propria condizione¹⁴.

A causa del federalismo, il ventaglio delle misure destinate a favorire l'integrazione sociale e l'inserimento professionale è piuttosto ampio e varia da Cantone a Cantone, se non da Comune a Comune (Pfister, 2009). A differenza dei provvedimenti dell'assicurazione contro la disoccupazione, l'obiettivo delle misure d'integrazione dell'aiuto sociale non è necessariamente un (rapido) ritorno all'impiego, ma spesso si focalizza sull'inclusione sociale, specie nel caso di persone che, per ragioni diverse, risultano poco spendibili sul mercato del lavoro convenzionale. La collettività ha infatti tutto l'interesse a promuovere l'integrazione dei beneficiari di assistenza sociale, fra le altre cose per limitare l'aumento dei costi legati all'esclusione (criminalità, malattie psichiche, dipendenza finanziaria cronica, ecc.) (Norme COSAS D.1-2). Inoltre, l'inserimento sociale è spesso considerato un primo passo necessario verso un inserimento professionale vero e proprio.

Nel 1995, il Canton Ticino ha introdotto nella Las un capitolo specifico concernente l'inserimento sociale e professionale (Capitolo II A). L'USSI ha il compito di valutare se l'assistito adempie alle condizioni per sottoscrivere un contratto di inserimento professionale o sociale. In questa valutazione l'USSI tiene conto dell'età dell'assistito, della sua formazione lavorativa, ed esamina

¹³ L'aiuto personale, sotto forma di consulenza, sostegno, motivazione, promozione, strutturazione della vita quotidiana o fornitura di prestazioni e servizi speciali, è il legame fra la garanzia dell'esistenza come mezzo, e l'integrazione professionale e sociale come obiettivo del sostegno sociale (Norme COSAS A.3-2).

¹⁴ Gli incentivi e le sanzioni possono assumere la forma di: a) supplementi d'integrazione per chi sottoscrive un contratto d'inserimento professionale e sociale e/o partecipa a misure d'integrazione; b) franchigie sul reddito da attività lucrativa; c) sanzioni pecuniarie che consistono in una riduzione temporanea delle prestazioni finanziarie in caso di mancato rispetto delle condizioni e degli obblighi legali (per esempio per chi rifiuta di partecipare, senza validi motivi, a dei programmi d'integrazione). Una riduzione delle prestazioni deve essere fondata nella legislazione cantonale e rispondere al principio di proporzionalità.

se non vi siano dei problemi di salute, o una situazione familiare o personale, che compromettano in modo importante lo svolgimento di un'attività lavorativa (RLas art. 8). Nell'ambito dei progetti d'inserimento professionale definiti dall'USSI ma delegati nell'attuazione pratica alla Sezione del lavoro (SdL), la consulenza e il controllo degli assistiti sono assicurati dagli Uffici regionali di collocamento (RLas art. 2b). Le misure d'inserimento sociale sono per contro di competenza dell'USSI e possono consistere in Attività d'Utilità Pubblica (AUP) da svolgere presso un'amministrazione o in un ente senza scopo di lucro, così come in altre azioni destinate a favorire il recupero di una capacità lavorativa o lo sviluppo dell'autonomia sociale (Las art. 31 b lett. a), d) ed e); RLas art. 8f).

1.2.3 Rimborso, riduzione, sospensione, rifiuto e soppressione dell'aiuto sociale

Le prestazioni di sostegno sociale possono costituire un debito tra il beneficiario e lo Stato. La Las stabilisce, all'art. 33, che le prestazioni assistenziali versate a una persona maggiorenne vanno rimborsate quando: a) sono versate quali anticipo di prestazioni assicurative non ancora versate (ad esempio quando si è in attesa di una decisione di prestazione dell'assicurazione invalidità); b) in caso di acquisizione di una sostanza importante; c) nel caso in cui il beneficiario decede e lascia un'eredità.

Qualora delle prestazioni assistenziali fossero percepite indebitamente, esse devono pure essere rimborsate (Las art. 36), tenendo conto che le prestazioni strettamente indispensabili non possono essere rifiutate, ma possono essere ridotte (Las art. 23), senza però intaccare il minimo vitale assoluto protetto dal diritto costituzionale (Norme COSAS A.8.1).

Inoltre, le prestazioni assistenziali possono essere ridotte, sospese, rifiutate o soppresse se (RLas art. 9):

- Il beneficiario non adempie o cessa di adempiere alle condizioni previste dalla legge e dal regolamento.
- Il beneficiario fa un uso improprio delle prestazioni assegnategli.
- Il beneficiario rinuncia a far valere dei diritti ai quali le prestazioni assistenziali sono sussidiarie.

- Il beneficiario non rispetta, intenzionalmente, l'obbligo di collaborare e di fornire tutte le informazioni necessarie per la definizione del proprio reddito disponibile residuale.
- Il beneficiario fornisce intenzionalmente informazioni non veritiere o incomplete.
- Il beneficiario non rispetta senza giustificati motivi le prescrizioni d'ordine e di controllo imposte dall'Ufficio competente, o le condizioni previste dalla misura di inserimento sociale o professionale in atto.
- Il beneficiario rifiuta senza giustificati motivi una misura d'inserimento, ne ha interrotto l'attuazione oppure con il suo comportamento ne ha compromesso o reso impossibile l'esecuzione o lo scopo.

1.2.4 Ruolo del Comune di domicilio

In generale, il Comune partecipa alla politica del sostegno sociale e dell'inserimento assumendo compiti di: a) informazione e consulenza; b) aiuti puntuali; c) spese di sepoltura; d) inserimento (Las art. 51).

In particolare, per quanto attiene i compiti d'informazione e consulenza, il Comune (Las art. 52):

- Informa il cittadino sulle prestazioni assistenziali e sulle altre prestazioni sociali prioritarie erogate dal Cantone sulla base della LAPS, e sulle condizioni per accedervi.
- Mette a disposizione del richiedente la documentazione e i moduli utili per l'inoltro delle domande di prestazioni sociali cantonali tramite gli sportelli predisposti a tal fine dal Cantone e dai Comuni (Sportelli LAPS).
- Aiuta il richiedente ad accedere a tali sportelli ed a procurarsi i documenti richiesti per certificare il suo diritto alle prestazioni.
- Viene informato dal Cantone sui cittadini residenti nel Comune che sono a beneficio di prestazioni assistenziali, e coadiuva i servizi cantonali nelle indagini che si rendessero necessarie per verificare le condizioni economiche e personali che legittimano la continuità di tali prestazioni.
- Può assumere, d'intesa con i servizi cantonali preposti, il compito di erogare al beneficiario la prestazione assistenziale assegnata dal Cantone, ricevendone poi il rimborso integrale.

- Formula all'attenzione del Cantone un preavviso, di principio vincolante, relativamente alle prestazioni assistenziali ordinarie e speciali.

Il Comune di domicilio del beneficiario partecipa alle relative spese e agli eventuali recuperi nella misura del 25% (Las art. 32 cpv. 2), mentre il Cantone partecipa nella misura del restante 75%.

2 Descrizione della situazione attuale

La complessità crescente delle attività in seno all'USSI deve implicare un riassetto organizzativo e una ridefinizione delle competenze esistenti. A tale scopo, in questa sezione si procede all'analisi della situazione attuale con riferimento ai volumi di attività, alla segmentazione dei beneficiari di aiuto sociale e dei debitori, all'assetto organizzativo e ai processi, alle collaborazioni con i principali partner esterni, e al rilevamento dei rischi e controlli. Nel testo, oltre ad una descrizione della situazione attuale, figurano già alcuni commenti propedeutici alla futura riorganizzazione dell'Ufficio. Nel cap. 2.6, si propone una sintesi degli elementi critici riscontrati nell'analisi, i quali fungeranno da base per le proposte organizzative e procedurali che figurano nelle sezioni seguenti del rapporto.

La descrizione della situazione attuale fa riferimento all'analisi di pubblicazioni, all'analisi di documentazione interna all'USSI, a due workshop con la direzione della DASF e funzionari dell'USSI, a due sessioni d'interviste della durata di circa un'ora ciascuna con una selezione di capi servizio, operatori OSA e responsabili di supporto (contabilità, informatica, inserimento e risorse umane), infine a una serie d'interviste con i partner del territorio (organizzatori di misure d'inserimento, URC, sportelli LAPS e servizi sociali comunali).

2.1 Quantificazione dell'attività

Questo capitolo tratta l'analisi quantitativa del volume di attività dell'USSI, limitatamente al Servizio prestazioni (SP) e al Servizio Rette anticipi e ricuperi (SReAR). Nel cap. 2.1.1, si presentano alcuni dati statistici sul numero di beneficiari e sul volume di spesa nel settore aiuto sociale SP (situazione attuale ed evoluzione recente). Nel cap. 2.1.2, l'attenzione si sposta sul numero di pratiche e sul volume di crediti e incassi del SReAR.

2.1.1 Numero di beneficiari e volumi di spesa del Servizio Prestazioni

Dati recenti forniti dalla DASF (situazione a giugno 2017) indicano un numero di domande di assistenza pagate pari a 5'389, per un totale di circa 8'200 persone,

di cui 909 minorenni a beneficio anche di assegni famigliari integrativi e/o assegni di prima infanzia (DASF, 2017a).

L'analisi del profilo dei titolari di prestazioni mostra un'incidenza importante di persone con un livello di formazione che non supera la scuola dell'obbligo (2'236 casi pari al 41%). D'altro canto, i titolari che hanno concluso un apprendistato o una scuola professionale sono 2'324 (43%), mentre coloro che dispongono di una formazione di livello superiore sono il 10%, ossia 557 persone (vi sono poi 272 titolari, pari al 5% dei casi, per cui l'informazione non è disponibile). Per quanto concerne la tipologia familiare, ben 3'909 incarti sono riferiti a persone sole (73% dei casi)¹⁵, 221 a coppie senza figli (4%), 773 a persone sole con figli (14%), infine 486 a coppie con figli (9%). La fascia d'età più rappresentata è quella dei 46-55 anni (1'532 incarti pari al 28% dei casi). Infine, 1'261 nuclei famigliari percepiscono l'aiuto sociale da meno di 1 anno (23%), 1'746 da 1-3 anni (32%), 985 da 3-5 anni (18%) e 1'397 da 5 o più anni (26%)¹⁶.

Con riferimento al tasso di aiuto sociale (in senso stretto), i dati più recenti dell'Ufficio federale di statistica (UST) indicano che il Ticino, con un tasso del 2.6% nel 2015, si situa al di sotto della media nazionale (3.2%)¹⁷. Tuttavia, mentre a livello svizzero il tasso di assistiti è rimasto praticamente stabile fra il 2011 e il 2015 (in aumento dello 0.1%), in Ticino si è osservato un aumento più marcato pari allo 0.6% (dal 2.0% nel 2011 si è passati al 2.6% nel 2015).

Sempre secondo i dati pubblicati dall'UST, il numero di beneficiari annuali di assistenza è passato da 6'087 nel 2005 a 9'242 nel 2015 (figura 2)¹⁸. Un aumento consistente è avvenuto soprattutto negli ultimi anni, anche a causa dell'entrata in vigore della quarta revisione dell'assicurazione federale contro la

¹⁵ La forte prevalenza di persone sole è dovuta agli assegni famigliari di complemento previsti dalla LFam (AFI e API), che intervengono a monte dell'aiuto sociale e prevengono la caduta in assistenza di un numero importante di famiglie con figli a carico.

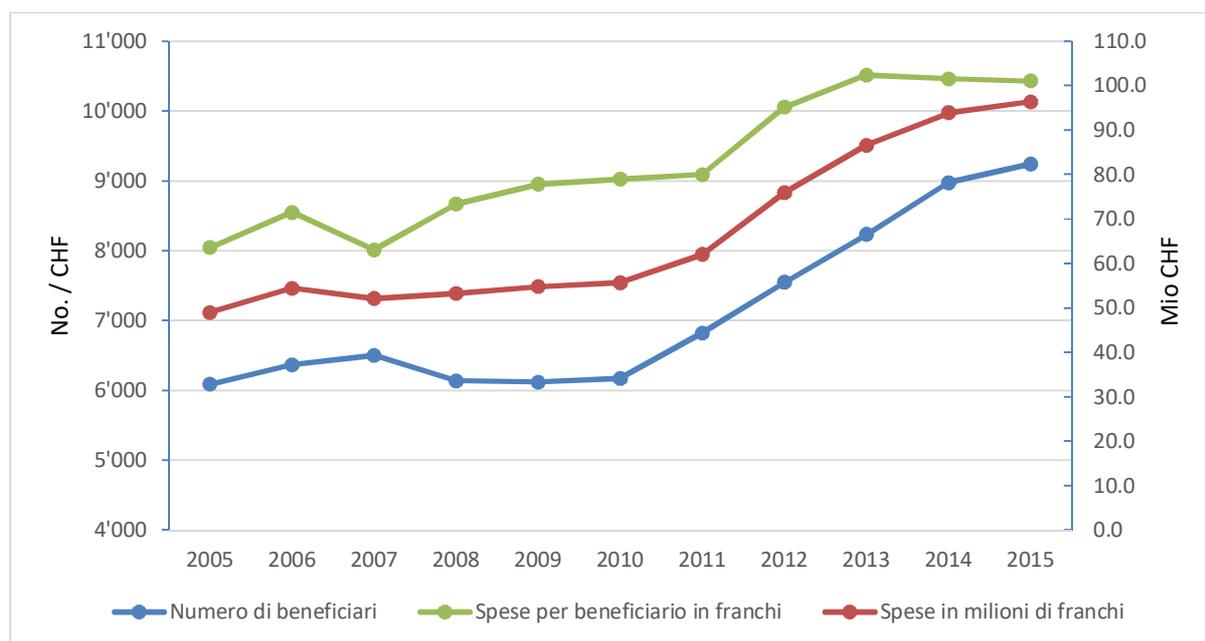
¹⁶ Pertanto, più della metà dei beneficiari percepisce l'aiuto sociale da meno di 3 anni, ma si è anche registrato fra il 2015 e il 2016 un aumento dei casi a beneficio di prestazioni da più di 5 anni.

¹⁷ Per contro, se si prende in considerazione l'aiuto sociale in senso largo, che include un ventaglio di altre prestazioni commisurate al bisogno, il Ticino si situa al di sopra della media nazionale (tasso del 14.1% contro il 9.6%) (OFS, 2017).

¹⁸ Fra il 2006 e il 2016, il numero di domande mensili pagate sono passate da 2'752 a 5'268 (dati DASF relativi al mese di dicembre degli anni di riferimento). In termini assoluti, l'incremento ha riguardato tutte le fasce d'età. In termini relativi, sono aumentati i titolari di prestazione compresi fra i 18-25 anni (giovani adulti) e fra i 46-55 anni, mentre è diminuita la proporzione dei titolari di 36-45 anni.

disoccupazione (LADI) nel 2011 (Stephani & Grignola Mammoli, 2014)¹⁹. Sempre fra il 2005 e il 2015, la spesa media per beneficiario è cresciuta da 8'045 franchi all'anno fino a 10'431 franchi. Tali sviluppi hanno comportato un raddoppio della *spesa netta* annuale (esclusi i costi amministrativi), passata da 49 a 96.4 milioni di franchi.

Figura 2: Spese nette annuali per l'aiuto sociale in senso stretto, per beneficiario



Fonte: Elaborazione SUPSI su dati UST.

Per quanto riguarda la *spesa complessiva*, i costi sono cresciuti dai 60.9 milioni di franchi nel 2010 ai 109.6 milioni nel 2016 (DASF, 2017d). A questa cifra vanno aggiunti, per il 2016, 5.5 milioni di franchi di spesa per misure d'inserimento professionale e sociale.

¹⁹ Nel 2016, si è assistito ad un aumento del numero di famiglie in assistenza con figli a carico, in concomitanza con una diminuzione delle famiglie a beneficio di assegni famigliari cantonali, prestazioni i cui criteri di accesso e di calcolo sono stati recentemente inaspriti.

2.1.2 Numero di pratiche e volumi di crediti e incassi del Servizio Rette, anticipi e recuperi

La tabella 1 descrive l'evoluzione dei volumi di pratiche del SReAR nel periodo 2012-2016. Nell'ambito della prestazione di anticipo alimenti per figli minorenni, si evidenzia una sensibile diminuzione delle nuove domande (da 224 nel 2012 a 147 nel 2016) e, nel 2016, del numero di domande attive e di beneficiari, attualmente pari a 496, rispettivamente 643 unità.

Tabella 1: Numero di pratiche, di beneficiari e di recuperi, Servizio ReAR (2012-2016)

	2012	2013	2014	2015	2016
Anticipo alimenti					
Nuove domande	224	227	202	185	147
Domande attive (31.12)	536	553	562	549	496
Minorenni beneficiari	700	710	723	702	643
Recuperi alimenti e aiuto sociale (pratiche attive)					
Recupero anticipo alimenti al 31.12	562	609	603	578	543
Recupero alimenti indebitamente percepiti	43	40	38	37	42
Recupero aiuto sociale indebitamente percepito	104	172	181	158	147
Ipoteche legali	59	63	58	51	44
Trattenute su prestazioni sociali correnti	125	398	392	369	389
Ricuperi diversi	10	33	30	25	21
Recuperi alimenti e aiuto sociale (pratiche attive non correnti)					
Recupero anticipo alimenti	595	489	569	673	1026
Recupero alimenti indebitamente percepiti	15	16	18	16	16
Recupero aiuto sociale indebitamente percepito	82	86	153	178	195
Ipoteche legali	230	218	206	211	212
Trattenute su prestazioni sociali correnti	120	86	309	347	374
Rette: compensi REFAM e rette RECEM					
Nuove domande					
Compensi per collocamenti in famiglie affidatarie	25	31	27	30	41
Rette per collocamenti in centri educativi	54	45	59	61	50
Numero di domande attive					
Famiglie con almeno un figlio affidato (REFAM)	98	102	101	102	113
Minorenni in affidamento	117	118	119	119	137
Famiglie con almeno un figlio collocato (RECEM)	98	99	104	122	126
Minorenni collocati	131	134	130	141	143
Recuperi in corso (gestione attiva)					
Per affidi famigliari	98	101	101	98	105
Per collocamenti in CEM	107	103	104	121	120

Recuperi non in corso (gestione attiva non corrente)					
Per affidi famigliari	58	57	56	66	73
Per collocamenti in CEM	96	120	149	156	168

Fonte: USSI.

Per quanto concerne i recuperi (anticipo alimenti e aiuto sociale), le pratiche in gestione attiva (ossia con una relativa prestazione sociale corrente) fanno segnare una progressiva diminuzione fra il 2013 e il 2016 (da 1'315 a 1'186), mentre per le pratiche in gestione attiva non corrente (ossia senza una relativa prestazione corrente) si osserva un sensibile aumento da 895 nel 2013 a 1'823 nel 2016.

Da segnalare che, per i casi di recupero di crediti di difficile realizzazione, l'USSI collabora con una società esterna d'incasso. Nel 2016, questo mandato ha permesso un recupero netto a favore dello Stato di 227'050 franchi, prevalentemente nel settore anticipo alimenti.

Nel settore rette, si evidenzia un progressivo aumento dei minori in affidamento (soprattutto fra il 2015 e il 2016) e dei minori collocati in centri educativi: nel primo caso si è passati da 117 minorenni nel 2012 a 137 nel 2016, nel secondo caso da 131 a 143 (vi è però stato una diminuzione delle nuove domande ReCEM fra il 2015 e 2016). Per quanto attiene il regresso nei confronti dei genitori naturali, il numero di pratiche è in aumento a partire dal 2015, sia per le pratiche in gestione attiva, sia e soprattutto per quelle in gestione attiva non corrente.

Tabella 2: Pratiche di recupero (escluso mandato esterno), al 31.5.2017

	Attiva	Attesa attivazione	Attiva non corrente	Totale
Anticipo alimenti	544	4	738	1286
Anticipo alimenti – Indebiti	48	5	15	68
Asilanti	5	0	5	10
Convenzione di New York	7	0	17	24
Aiuto vittime reato	6	0	38	44
Aiuto sociale – Indebiti	164	2	197	363
Aiuto sociale – Ipoteche	47	2	215	264
Aiuto sociale - Rimborso trattenute	441	188	363	992
Totale	1262	201	1588	3051

Fonte: USSI.

I dati più recenti di cui disponiamo (situazione al 31 maggio 2017) indicano, per il settore ricuperi, un numero complessivo di 3'051 pratiche gestite internamente, suddivise fra incarti attivi, in attesa di attivazione e attivi non correnti (tabella 2). La quota maggiore riguarda il recupero di crediti alimentari (1'286 pratiche, pari al 42%) e di trattenute per il rimborso di prestazioni assistenziali (992 pari al 33%).

Un'analisi finanziaria eseguita dall'USSI e limitata al settore dei crediti alimentari gestiti internamente mostra come gli incassi complessivi realizzati in questo ambito si siano attestati a 2.7 milioni di franchi nel 2016, facendo segnare un aumento piuttosto sensibile rispetto agli anni precedenti. Il credito complessivo si aggira sui 22 milioni di franchi (25 milioni includendo le eccedenze spettanti ai beneficiari di anticipo alimenti).

2.2 Segmentazione dei beneficiari di prestazioni assistenziali e dei debitori

Nel cap. 2.2.1 si descrive la segmentazione dei beneficiari del SP sulla base dello status lavorativo (cap. 2.2.1.1), appoggiandosi a questo scopo sulle informazioni estratte dalla banca dati amministrativa GIPS (Gestione Informatica delle Prestazioni Sociali). L'evoluzione recente del "portafoglio" di utenti del SP e la descrizione delle attività nell'ambito dell'integrazione permetterà d'illustrare alcune delle attuali sfide cui è confrontato l'USSI per quanto attiene alla missione d'inserimento (cap. 2.2.1.2). Nel cap. 2.2.2, si propone una possibile segmentazione dei debitori del SReAR.

2.2.1 Segmentazione dei beneficiari del Servizio Prestazioni e missione d'inserimento

A fronte di un mandato ben definito, ossia favorire l'inserimento professionale e sociale di persone in una situazione di bisogno, il SP è confrontato con un'utenza estremamente eterogenea. Infatti, fra le persone che richiedono l'aiuto sociale, troviamo soggetti che hanno esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione, altri che hanno perso il lavoro ancora prima di maturare questo diritto, altri ancora che cadono in una situazione di bisogno per motivi di

natura familiare o personale quali la separazione, una malattia o un infortunio (Stephani & Grignola Mammoli, 2014). A queste categorie, si aggiungono anche persone occupate, spesso con statuto precario, il cui reddito non è sufficiente per garantire una vita dignitosa al proprio nucleo familiare.

2.2.1.1 La classificazione in base allo status lavorativo

A livello amministrativo, gli utenti del SP sono classificati sulla base del loro status lavorativo in tre macro-gruppi, i quali a loro volta si compongono di più sotto-categorie:

- Occupati (attivi): dipendenti a tempo pieno (>90% di grado d'occupazione), dipendenti a tempo parziale o su chiamata, indipendenti, apprendisti e altri occupati.
- Disoccupati: con contratto d'inserimento professionale, con contratto d'inserimento sociale, altri disoccupati (diritto a indennità LADI, in attesa di verifica, ecc.).
- Inattivi: ammalati/invalidi, persone dedite alla cura di figli o parenti, altri inattivi.

I dati divulgati dal Cantone (DSS, 2017) permettono di avere un quadro statistico della segmentazione dei titolari di prestazione al 31.12.2016 e nel confronto con l'anno precedente (tabella 3).

A fine 2016, il 21.2% dei titolari sono persone occupate; fra gli attivi vi è una prevalenza di persone con lavoro dipendente a tempo parziale o su chiamata (14.5%). La maggior parte dei titolari di aiuto sociale sono però persone disoccupate (45.6%). Fra di essi, le persone con contratto d'inserimento professionale rappresentano una proporzione piuttosto modesta (4.4%), mentre le persone con contratto d'inserimento sociale sono più numerose, con una quota del 14.9%. Il gruppo più folto di disoccupati, tuttavia, è rappresentato da persone con altro statuto (beneficiari d'indennità di disoccupazione, persone in attesa di verifica, ecc.), con una quota pari al 26.3%²⁰. Infine, gli inattivi costituiscono il 33.2% dei titolari di prestazione: il 13% sono ammalati e invalidi, il

²⁰ Si osserva che questa categoria, che dovrebbe essere residuale ("altro"), rappresenta invece un quarto di tutti i titolari di prestazioni e ben il 57.7% dei disoccupati. Un'osservazione analoga vale per la categoria "altri inattivi" (16.1% dei titolari di prestazioni e 46% degli inattivi). Per avere un quadro più preciso della situazione e dei bisogni degli utenti, occorrerebbe disporre di statistiche maggiormente dettagliate.

5.4% persone dedite alla cura di figli o parenti e il 14.9% persone inattive per altro motivo.

Tabella 3: Statuto occupazionale del titolare e prestazioni pagate

	Dicembre 2015		Dicembre 2016		Variazione 15-16	
	domande	%	domande	%	domande	%
Totale	4861	100.0	5268	100.0	407	8.4
Occupati (attivi)	910	18.7	1116	21.2	206	22.6
Tempo pieno	92	1.9	107	2.0	15	16.3
Tempo parziale o su chiamata	618	12.7	764	14.5	146	23.6
Indipendenti	126	2.6	153	2.9	27	21.4
Apprendisti	61	1.3	75	1.4	14	23.0
Altri occupati	13	0.3	17	0.3	4	30.8
Disoccupati	2250	46.3	2401	45.6	151	6.7
Contratto inserimento professionale	263	5.4	230	4.4	-33	-12.5
Contratto inserimento sociale	723	14.9	786	14.9	63	8.7
Altro (IG LADI, in attesa verifica, ecc.)	1264	26.0	1385	26.3	121	9.6
Inattivi	1701	35.0	1751	33.2	50	2.9
Ammalati, invalidi	669	13.8	683	13.0	14	2.1
Cura di figli o parenti	249	5.1	285	5.4	36	14.5
Altri inattivi	783	16.1	783	14.9	0	0.0

Fonte: DASF.

Nel confronto con dicembre 2015, la categoria che ha conosciuto il maggiore incremento è di gran lunga quella degli attivi (+22.6%), seguita dai disoccupati (+6.7%) e dagli inattivi (+2.9%). Si è per contro osservata una riduzione dei disoccupati con contratto di inserimento professionale, dovuta sia a una diminuzione delle segnalazioni agli URC, sia ad una diminuzione della quota di casi inseriti rispetto ai casi segnalati (per maggiori dettagli sulla collaborazione con gli URC si veda il cap. 2.4.1).

L'evoluzione recente conferma quanto rilevato in passato. Infatti, già fra il 2011 e il 2013 si era osservato non solo un incremento dei casi di assistenza, ma anche un cambiamento nella loro composizione, contraddistinto dall'aumento di persone che, pur essendo in assistenza ricercano lavoro, ma anche di

persone che, pur lavorando, sono alla ricerca di un'altra occupazione in quanto non soddisfatte del loro impiego (Stephani & Grignola Mammoli, 2014). Pertanto, si può affermare che l'aiuto sociale, pur costituendo una sorta di "ultima spiaggia", è confrontato in misura crescente rispetto al passato ad utenti vicini al mondo del lavoro, per i quali è possibile (e auspicabile) puntare, a breve o medio termine, ad un (re)inserimento lavorativo.

2.2.1.2 L'offerta di misure d'inserimento

Nonostante l'introduzione nella Las di un capitolo specifico sull'inserimento già nel 1995 (cfr. cap. 1.2.2), gli sforzi dell'Ufficio sono stati in passato prioritariamente indirizzati alla garanzia del minimo vitale. Tuttavia, si rileva un'attenzione crescente dell'USSI nell'ambito dell'inserimento di disoccupati. Inoltre, nei workshop e nelle interviste svolte con i capi servizio è emersa la volontà di riflettere a possibili forme di sostegno anche per i beneficiari di aiuto sociale con attività lucrativa, allo scopo di migliorarne le prospettive professionali e di guadagno.

Per quanto concerne l'attribuzione delle misure d'inserimento, gli OSA del SP eseguono di regola un primo filtro sulla base delle informazioni contenute nel dossier cartaceo al momento dell'apertura di un nuovo incarto. Questo primo filtro consente d'identificare i soggetti potenzialmente attivabili in percorsi d'inserimento professionale o sociale, ossia coloro che non hanno una domanda Al pendente, non sono collocati in istituto (casa per anziani o istituti per la cura delle tossicodipendenze), non hanno un certificato d'inabilità lavorativa di lunga durata, non hanno dipendenze certificate, non hanno figli minori di 3 anni, non hanno un lavoro salariato che consente loro un guadagno superiore a 6'000 franchi annui e non hanno diritto alle indennità di disoccupazione LADI. Mentre per le persone non attivabili (sostanzialmente gli attivi e gli inattivi) si prevede attualmente una gestione prevalentemente amministrativa, i disoccupati dovrebbero essere, in linea di massima, segnalati dagli OSA agli URC, i quali forniscono in breve tempo un preavviso sulla possibilità di seguire un percorso d'inserimento professionale. In caso di avviso positivo (o nell'impossibilità di stilare uno), l'OSA ha il compito di convocare l'utente per sottoscrivere un contratto d'inserimento professionale, attivando la "Strategia di collaborazione interdipartimentale SdL/DASF" (cfr. cap. 2.4.1). In caso di esito negativo, si propende solitamente per un contratto d'inserimento

sociale e l'attribuzione ad Attività di Utilità Pubblica (per la collaborazione con organizzatori di programmi AUP si veda il capitolo 2.4.2).

Una recente analisi della durata di permanenza in assistenza e dei motivi d'uscita (Sartoris, 2015) è giunta alla conclusione che il dispositivo dell'aiuto sociale ha pochi margini per abbreviare i percorsi più lunghi, poiché essi dipendono prevalentemente da fattori esterni (p.es. decisioni di rendita AI). Per favorire percorsi più brevi, l'unica via possibile resta perciò l'entrata nel mercato del lavoro convenzionale attraverso adeguate misure d'inserimento, benché anche in questo caso il margine d'intervento dell'Ufficio risulti limitato e presupponga un'efficace collaborazione con gli attori economici e i servizi specializzati nella consulenza e nel collocamento professionale²¹. L'analisi di E. Sartoris conferma l'importanza di potenziare l'intervento nell'ambito dell'inserimento.

Per i disoccupati più fragili e con scarse possibilità d'inserimento professionale ma con capacità residue di lavoro, occorre prevedere forme d'inserimento non più limitate nel tempo, per esempio valutando l'introduzione di forme di salario parziale (o combinato) e sostenendo l'avvio d'impresе sociali che siano in grado d'offrire reali sbocchi di lavoro (Avilés & al., 2014; Sartoris, 2015).

D'altro canto, l'esistenza di un consistente gruppo di beneficiari che non rientra in assistenza solo grazie al passaggio verso altre prestazioni sociali cantonali (assegni familiari di complemento AFI e API) conferma la necessità di agire in modo preventivo, senza attendere una (probabile) entrata in assistenza al momento della perdita del diritto agli aiuti cantonali per le famiglie (Sartoris, 2015)²².

²¹ Da segnalare che per alcuni beneficiari di assistenza la situazione risulta fragile anche dopo l'uscita da questo dispositivo. Infatti, il 13% delle domande chiuse nel periodo 2003-2014 beneficiava nuovamente di prestazioni alla fine del 2014 (Sartoris, 2015). Si pone quindi, specie per gli utenti con minori credenziali, il problema della sostenibilità e della qualità dell'inserimento professionale che a nostro avviso dovrebbe prevedere, da parte delle istituzioni coinvolte, una strategia orientata al rafforzamento della formazione e del capitale umano dei beneficiari di prestazioni sociali. L'esistenza di differenti percorsi successivi all'assistenza conferma anche la necessità di accostare, al sostegno finanziario, non solo misure attive di inserimento diversificate, ma anche altri dispositivi di accompagnamento e di consulenza più personalizzati (Sartoris, 2015).

²² In quest'ottica, la DASF ha recentemente promosso un progetto pilota che prevede l'estensione della "Strategia interdipartimentale di inserimento professionale-sociale" ai beneficiari di assegni familiari di complemento.

2.2.2 Segmentazione dei debitori del Servizio Rette Anticipi e Ricuperi

Contrariamente ai beneficiari del SP, non vi sono attualmente in GIPS dati sulla segmentazione dei debitori del SReAR. Tuttavia, sarebbe possibile in futuro includervi una classificazione in 4 macro-categorie sulla base dello status del debitore:

- Buon pagatore. Debitore che paga regolarmente, senza ritardi.
- Ritardatario. Debitore che paga regolarmente, ma non nei termini previsti dalla sentenza.
- Discontinuo. Debitore che paga saltuariamente (per esempio 1 mese sì e 2 no).
- Cattivo pagatore. Debitore che non paga, indipendentemente dalla sua disponibilità economica.

Ogni macro-categoria potrebbe poi essere suddivisa in più sotto-segmenti in funzione della:

- Forza economica (individuazione del processo operativo commisurato).
- Situazione geografica (rintracciabilità). Particolari difficoltà si riscontrano con i debitori che risiedono, anche solo parzialmente, all'estero.

Attualmente, i collaboratori gestiscono la propria agenda direttamente in GIPS. Ci sono però sensibili differenze nel successo dei recuperi attuati tra i diversi collaboratori.

2.3 Descrizione e analisi dell'assetto organizzativo e dei processi

Di seguito è fornita una sintetica ricognizione delle unità organizzative dell'USSI, volta a mostrarne gli aspetti maggiormente critici dal punto di vista di un possibile cambiamento organizzativo.

Si ricorda che vi sono almeno due modi per definire i meccanismi organizzativi:

- Organizzazione orientata ai clienti.
- Organizzazione orientata ai processi.

Nella prima impostazione, le unità di linea (a diretto contatto con l'utenza) possiedono uno stretto legame con l'offerta di servizi agli utenti, mentre le unità di staff (a supporto indiretto delle unità di linea), attraverso il loro contributo specialistico, offrono supporto alla creazione di valore da parte della linea.

Nella seconda impostazione, invece, le unità di linea sono tipicamente focalizzate sui processi fondamentali ai fini della valutazione del lavoro dell'Ufficio.

Le due logiche possono presentare dei punti d'incontro e sarà importante definire l'orientamento dominante per l'USSI.

Saranno riportati di seguito alcuni commenti propedeutici ad una revisione dell'organizzazione (**grassetto italico con commenti relativi ad aspetti di criticità e/o possibili soluzioni**). Questi temi saranno ripresi nel capitolo 6, dove verrà illustrata un'ipotesi di riorganizzazione tesa a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle attività dell'Ufficio.

2.3.1 La missione e i valori dell'USSI

La missione ed i valori sono importanti per ogni organizzazione, ma soprattutto devono essere recepiti in modo inequivocabile da tutti i collaboratori. La missione deve essere quantificata e l'organizzazione si deve dotare di tutte le risorse necessarie (umane, finanziarie, organizzative) atte a garantire il raggiungimento della stessa attraverso degli obiettivi quantificabili.

A titolo di premessa, la missione dell'USSI consiste nell'offerta di sostegno sociale, per garantire indipendenza personale ed economica alle persone in stato d'indigenza. Si vuole anche promuovere l'integrazione attraverso il reinserimento sociale e/o professionale.

Si è proceduto ad un rilevamento dei valori a cui è improntato l'agire degli operatori USSI. La base di riferimento è costituita dai principi contenuti nelle norme COSAS (cfr. capitolo 1.2.1.), ma emergono alcuni elementi di discrepanza tra i due approcci. Inoltre, occorre considerare che i valori non devono limitarsi a mere enunciazioni generiche, ma essere collegati a degli adempimenti operativi concreti da garantire per renderli vivi.

i. La missione attuale dell'USSI

La missione riportata sul sito ufficiale della Repubblica e Cantone Ticino si basa sui seguenti principi:

- Lo Stato provvede, nel rispetto della dignità e dei diritti della persona, all'attribuzione delle prestazioni sociali stabilite dalla Legislazione federale o cantonale; in particolare, all'assistenza di quanti stanno per cadere o siano caduti nel bisogno.
- Le prestazioni di sostegno sociale devono essere adeguate ai bisogni e alle attitudini della persona richiedente, in modo da consentirne un conveniente inserimento nella società. Esse sono di regola dovute indipendentemente da qualsiasi obbligo assistenziale di natura civile, in particolare dall'obbligo di assistenza tra parenti.
- È riservato evidentemente il diritto di regresso nei confronti dei parenti conformemente all'art. 328 del Codice civile svizzero. Non vi è obbligo di rimborso per il beneficiario di prestazioni di sostegno sociale ottenute prima dell'età di 18 anni compiuti.

La missione attuale rispetta i riferimenti di legge, così come rilevato dal sito dell'USSI. "L'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento offre sostegno finanziario".

Tuttavia la missione non è accompagnata da un'indicazione quantitativa e/o qualitativa di risultato, in particolare in merito alla frequenza e al livello d'integrazione.

Dalle interviste con i capi servizio e alcuni OSA è emerso che la missione dell'USSI prende spunto dalle norme COSAS e dovrà essere riformulata tenendo conto di nuove sfide legate ad un maggiore controllo dei rischi e il reinserimento degli utenti. Non sono emersi indicatori quantitativi di obiettivi legati alla missione, né in ambito prestazioni, né nell'ambito dell'inserimento.

ii. Valore della Salvaguardia della dignità

Al valore della salvaguardia della dignità sono stati abbinati concetti quali la copertura dei bisogni, la parità di trattamento, l'individualizzazione e la professionalità.

Vi sono alcuni elementi che potrebbero portare a inefficienza. Ad esempio, il concetto di “parità di trattamento” potrebbe risultare conflittuale con quello di “individualizzazione”. Ad oggi, il concetto d’individualizzazione sembra non essere pienamente interpretato come un tentativo di seguire l’utenza sulla base di un progetto individuale, ma piuttosto come libertà d’azione dell’OSA.

iii. Valori del Rispetto e della Sensibilità

Ogni operatore fonda il suo lavoro quotidiano sul rispetto dell’altro, con attenzione, considerazione e riguardo per le persone, le istituzioni e le cose. “Rispetto” significa accettare un modo di pensare o di agire diverso dal proprio, “sensibilità” prestare attenzione e ascolto alle esigenze dell’utenza e dei colleghi.

Questi due termini non sono necessariamente sinonimi o coerenti l’uno con l’altro. Le organizzazioni sono chiamati a dare un valore concreto ai due termini anche nella definizione dei servizi e dei processi. A titolo di esempio “rispetto” può essere associato all’aderenza alle regole (es nel calcolo delle prestazioni) oppure alla salvaguardia dell’individuo.

iv. Valori della Responsabilità e della Giustizia

Ogni operatore s’impegna quotidianamente nel lavoro con l’utenza e agisce con responsabilità. Ogni persona è presa a carico con una valutazione individualizzata, senza pregiudizi, valorizzando il suo potenziale, nel rispetto delle leggi e del mandato istituzionale. Ciò consiste nell’affrontare ogni singolo caso garantendo a tutti trattamenti equi, obiettivi e competenti.

Ancora una volta, traspare una certa ambiguità tra “parità di trattamento” e “valutazione individuale”. L’organizzazione e i processi lasciano un margine d’interpretazione al singolo operatore. Di conseguenza, pur aderendo al valore citato, è forzatamente difficile allineare l’organizzazione su un livello di equità predefinito.

v. Valori della Fiducia e dell’Azione

Ogni operatore s’impegna a instaurare un rapporto di fiducia con l’utenza, agendo con un coinvolgimento dinamico e propositivo, allo scopo di attivare la persona verso il reinserimento sociale o professionale. Questa fiducia va estesa a colleghi e superiori.

“Azione” significa avere la capacità di evolvere e progredire con flessibilità e creatività, nel rispetto delle leggi e della missione del servizio.

La fiducia è un valore importante, ma non ha un’interpretazione universale. Essa deve essere contestualizzata. Un rischio attuale è legato al fatto che l’operatore si trova a decidere individualmente in merito a quale livello di fiducia concedere e l’utente potrebbe non avere la stessa percezione in merito a questo valore. Sono paradossalmente più facili da interpretare dei protocolli e delle liste di controllo preparate da professionisti.

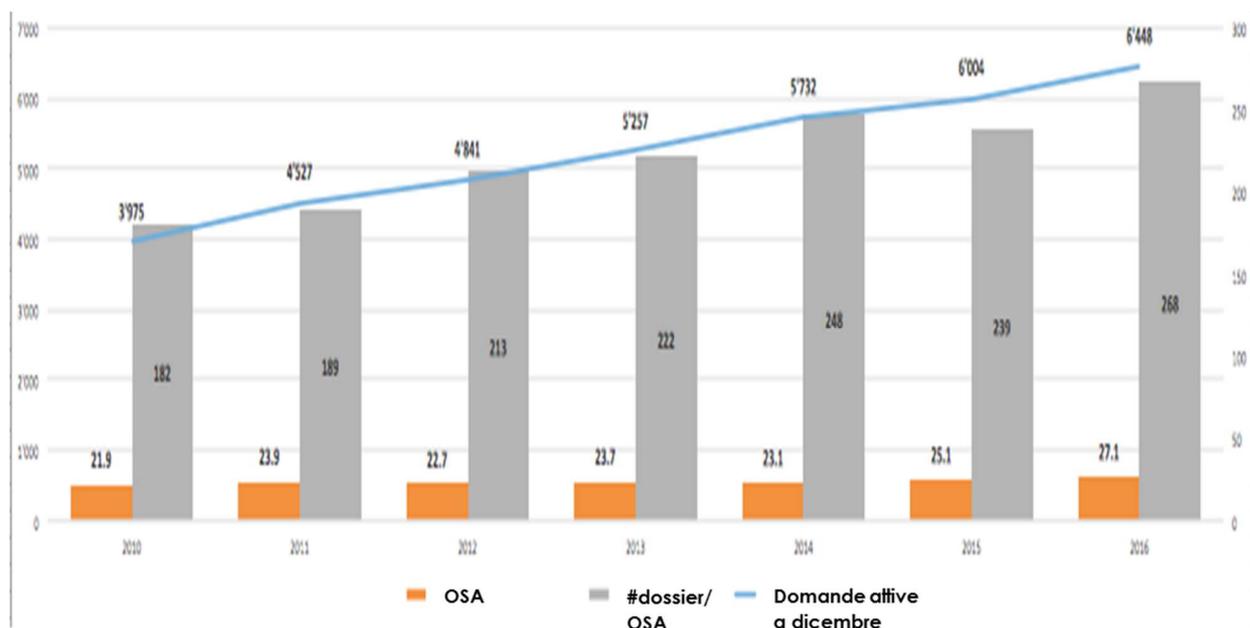
2.3.2 Unità organizzative

In questo capitolo sono descritte brevemente le unità organizzative dell’USSI al fine di presentare la suddivisione interna del lavoro e facilitare l’esposizione dei prossimi capitoli che tratteranno la struttura organizzativa e i processi.

i. Prestazioni

Il Servizio prestazioni gestisce le richieste di assistenza sociale. L’assistenza sociale prevede una prestazione ordinaria, che copre il fabbisogno di base calcolato sulla base della situazione familiare e personale, alla quale possono essere aggiunte delle prestazioni speciali per far fronte a bisogni particolari o puntuali. Oltre alla parte più amministrativa, il servizio deve assicurare allo stato attuale anche diverse mansioni legate alla missione di inserimento degli utenti.

Figura 3: OSA, numero di incarichi e domande attive (2010-2016)



In termini quantitativi, si è constatata un'evoluzione del numero di dossier gestiti per OSA, nel periodo 2010-2016, da 182 a 268, pari a un aumento di quasi il 50% (figura 3). Ciò lascia presagire delle potenziali difficoltà nella gestione, che sono state almeno in parte attenuate con la recente assunzione di personale ausiliario.

Dai dati per il periodo compreso tra il 1. gennaio e il 31 ottobre 2017, inoltre, si rileva che sono state pagate 25'141 prestazioni ordinarie e 65'170 prestazioni speciali, per un totale di 90'301 prestazioni pagate. Si parla dunque di circa 9'000 decisioni di pagamento mensili che, considerando 20 giorni lavorativi al mese, corrispondono a circa 450 decisioni giornaliere. Si evidenzia inoltre che, per quanto riguarda le decisioni speciali (pari a circa il 72%), le casistiche sono relativamente complesse e diverse tra loro.

Si rimandano i commenti relativi al Servizio Prestazioni al cap. 2.3.4 dove sono presentati e commentati criticamente i principali processi.

ii. **Rette Anticipi Ricuperi**

Il settore rette versa i compensi alle famiglie affidatarie (FAM) e provvede al versamento delle rette ai centri educativi per minorenni (CEM), in applicazione alle disposizioni della Legge per le famiglie (Lfam) e del relativo Regolamento. Si occupa inoltre di calcolare il contributo a carico dei genitori naturali e di esercitare l'azione di regresso nei loro confronti.

Il settore è occupato in ragione di 1.4 unità nominate con incarichi differenziati (0.4 unità incaricata di intervenire nell'erogazione dei compensi alle FAM e di versare la retta ai CEM; 1.0 unità deputata alla determinazione dei contributi a carico dei genitori naturali e alle correlate azioni di regresso.

Il contingente attualmente attribuito al settore appare congruo. Si denota per contro una carente intercambiabilità interna che deve essere migliorata.

Il settore anticipo alimenti eroga la pensione alimentare destinata a figli minorenni, in virtù delle decisioni di un'Autorità, allorché l'obbligato non provvede al regolare versamento.

Il contingente di 1 OSA attualmente attribuito al settore appare congruo. Si denota per contro una carente intercambiabilità interna che deve essere migliorata.

Il settore recuperi, che nasce principalmente per recuperare dei contributi di mantenimenti anticipati a figli minorenni, si occupa di intraprendere le procedure di regresso relative a diverse tipologie di prestazioni erogate dall'USSI.

Si occupa inoltre di intervenire nell'azione di regresso di contributi alimentari dovuti, nell'ambito della convenzione internazionale di New York per l'esazione di alimenti all'estero; e nella procedura di recupero, nei confronti degli autori di reato, degli anticipi effettuati ai sensi della Legge sull'aiuto alle vittime di reato.

Da sempre il contingente attribuito al settore recuperi, conta 3.5 unità. Attualmente gli operatori del settore gestiscono 3'026 dossier totali (1'277 pratiche attive e 1'749 pratiche attive non correnti) equivalenti a una media per operatore di 865 pratiche.

Rispetto al 2011 i dossier lavorati sono aumentati di 1'327 unità (537 attive e 790 attive non correnti) pari a un aumento medio per operatore di 380 dossier.

Si evidenzia inoltre che, in occasione dell'incontro intervenuto nel novembre 2013 nell'ambito della Conferenza delle autorità competenti in materia di anticipo e recupero di contributi alimentari dei cantoni romandi e Ticino, sono stati indicati i dati relativi al numero di dossier per operatore (100 %).

Figura 4: Numero di dossier per operatore a livello nazionale

Autorità	Dossier per operatore	Particolarità
Bienne	300	Con gestione contabile
FR	415	Senza dovere di rappresentanza
NE	450	Senza gestione della contabilità e con dovere di rappresentanza
VD	276	Senza indicazioni
VS	404	Senza indicazioni

Dalla tabella soprastante, risulta evidente l'eccessivo carico amministrativo degli operatori del settore ricuperi, dal quale ne consegue una carente presa a carico con relative, non quantificabili, ripercussioni sulle entrate.

La sotto dotazione di personale nel servizio Rette Anticipi Ricuperi è cronica e aggravata dal fatto che ci sono dei dossier che non hanno ancora potuto essere ripartiti tra i collaboratori del servizio in quanto tutti sono già a regime.

iii. Inserimento

Tra gli obiettivi principali dell'assistenza sociale, oltre alla garanzia del minimo vitale (prerogativa del Servizio prestazioni), vi è quello di favorire l'inserimento sociale e professionale. Tenuto conto che allo stato attuale è il Servizio prestazioni che assicura diverse mansioni legate alla missione di inserimento degli utenti, il Servizio inserimento riesce ad occuparsene solo in forma parziale e forzatamente con scarsa efficacia. Si possono distinguere due forme di inserimento:

- Professionale: per i beneficiari di prestazioni che dimostrano di essere in grado di rientrare o di entrare nel mondo del lavoro in tempi brevi (e per i quali l'URC di riferimento emette un preavviso favorevole).

- Sociale: per chi non è in grado di accedere (almeno a breve termine) al mercato del lavoro “regolare”, ma che può aspirare a un grado di autonomia maggiore o che necessita un periodo di accompagnamento.

I compiti del Servizio inserimento non sembrano essere stati definiti in modo chiaro. Esso agisce prevalentemente a sostegno del Servizio prestazioni. A questo si aggiunge che alcuni OSA hanno addirittura ricevuto uno sgravio in termini di numero di dossier da gestire proprio per dedicarsi con maggiore efficacia ai compiti d’inserimento (progetto OSA 100 incarti). Si costata un’ambiguità da parte degli operatori stessi in merito alla definizione d’inserimento, confondendo professionale e sociale. Elementi particolarmente rilevanti sono la definizione del confine tra inserimento professionale e inserimento sociale e l’ampiezza del margine di manovra concesso all’USSI nell’ambito delle relazioni con gli Uffici Regionali di Collocamento (URC), non sempre chiari malgrado l’esistenza di un accordo di collaborazione inter-istituzionale tra i diversi soggetti (cfr. cap. 2.4.1).

iv. Servizio richiedenti l’asilo

Il settore dell’asilo è un compito federale delegato operativamente ai Cantoni e finanziato attraverso dei forfait distinti che la Confederazione, tramite la Segreteria di Stato e della migrazione, riconosce ai Cantoni per la gestione dei richiedenti l’asilo.

Ogni Cantone ha la facoltà di organizzare la gestione dell’asilo come ritiene più opportuno. Storicamente il Canton Ticino si avvale della collaborazione di partner esterni con i quali ha sottoscritto dei contratti di prestazione, che prevedono: l’accompagnamento sociale dei richiedenti l’asilo, il reperimento degli alloggi individuali e l’integrazione.

Il Servizio si occupa sia della gestione strategica sia di quella più operativa del settore. Per quanto riguarda la parte strategica, mantenendo costanti contatti con la Segreteria di Stato e della migrazione come pure con differenti gremi intercantionali preposti all’approfondimento e alla tematizzazione di argomenti legati al settore. Sul piano operativo, assicurando il calcolo e l’erogazione delle prestazioni assistenziali alle persone alloggiate nei centri collettivi (esclusi quelli gestiti direttamente dal partner Croce Rossa Svizzera, Sezione Sottoceneri), nelle pensioni e negli appartamenti, e coordinando le attività dei partner e degli enti esterni.

Alcune attività di questo servizio sono indipendenti dagli altri servizi dell'USSI, altre invece fortemente dipendenti. Tra queste evidenziamo in particolare:

- La tenuta della contabilità e del traffico pagamenti, centralizzato presso il servizio preposto a questo specifico compito;
- La consulenza giuridica, attività attualmente pure garantita centralmente;
- Le competenze gestionali che non sono attualmente attribuite ad un unico servizio: il servizio richiedenti l'asilo è infatti competente per la gestione delle persone con permesso N e permesso F (non rifugiati), mentre il servizio prestazioni segue i rifugiati con permesso F e B.

La suddivisione tra queste due categorie, che necessitano però sostanzialmente delle medesime prestazioni (in termini di sussistenza, alloggio, accompagnamento e integrazione), ha evidenziato negli ultimi anni i suoi limiti (sia da un punto di vista operativo sia strategico), comportando inoltre un importante dispendio di risorse nel coordinamento sia interno sia esterno (dei partner).

Al riguardo è stato redatto uno specifico rapporto (Nuovo ufficio dei richiedenti l'asilo e dei rifugiati) attualmente al vaglio del Consiglio di Stato.

v. Contabilità

Dalla fine del 2010, la contabilità all'USSI non è più un servizio e, dunque, non dispone più di un capo servizio: tale compito è assunto direttamente dal Capo Ufficio. Ai collaboratori che operano in contabilità compete il compito di garantire la tenuta corretta e aggiornata di tutti i CRB (Centri di responsabilità budgetaria) di competenza dell'USSI, ossia il no. 221 (Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento), il no. 222 (Richiedenti l'asilo, ammissione provvisoria e NEM) e il no. 229 (Servizio dell'abitazione).

La tabella 4 presenta i costi e i ricavi per i CRB 221 e 222²³, corredati da un confronto delle principali voci tra gli anni 2010 e 2017 per quanto attiene alla sorveglianza e alla correzione del traffico dei pagamenti in entrata e in uscita, nell'ambito delle prestazioni erogate dall'Ufficio in collaborazione con la Sezione delle finanze.

²³ Lo specchio di dettaglio concernente l'evoluzione finanziaria del CRB no. 229 è riassunto al punto vii. "Servizio Abitazioni".

Tabella 4: Costi e ricavi dei CRB 221 e 222 (2010 e 2017)

	2010	2017	Scostamenti %
COSTI E RICAVI (in CHF)			
Spesa totale CRB 221	fr. 81'657'792	fr. 140'854'576	
di cui...			
Spese per persone in assistenza	fr. 54'931'257	fr. 101'114'197	72.5%
Spese per salute	fr. 2'434'707	fr. 4'569'187	
Spese per rifugiati	fr. 2'758'721	fr. 9'907'056	
Ricavi totali CRB 221	fr. 27'085'573	fr. 54'226'760	
di cui...			
Contributo comunali per assistenza	fr. 10'404'932	fr. 26'185'524	100.2%
Rimborsi della confederazione per rifugiati	fr. 899'685	fr. 12'377'108	
Spesa totale CRB 222	fr. 20'928'435	fr. 34'710'926	
di cui...			
Spese per asilanti e ammessi provvisori	fr. 8'037'221	fr. 15'912'808	65.9%
Spese per salute asilanti e ammessi provvisori	fr. 1'581'976	fr. 2'529'876	
Spese per integrazione ammessi provv. e rifugiati	fr. 572'580	fr. 2'341'314	
Ricavi totali CRB 222	fr. 18'176'882	fr. 28'375'264	
di cui...			
Recupero per asilanti e ammessi provvisori	fr. 459'907	fr. 917'847	56.1%
Rimborsi dalla confederazione per integrazione	fr. 572'581	fr. 3'743'253	
Rimborsi dalla confederazione asilanti e ammessi provvisori	fr. 12'464'745	fr. 19'810'545	
TRANSAZIONI Finanziarie (in numero di transazioni)			
Accrediti CRB 221	8'737	14'457	65.5%
Addebiti CRB 221	42'217	74'396	76.2%
Accrediti CRB 222	2'160	7'680	255.6%
Addebiti CRB 222	13'796	27'065	96.2%
PPA CONTABILITÀ			
Nr persone nominate (in unità tempo pieno)	4.50	2.60	-42.2%
Apprendisti	1.00	1.00	0.00%

Nella fattispecie, in contabilità sono svolti i seguenti compiti principali: le registrazioni giornaliere in entrata sui conti correnti postali, i pagamenti verso partner terzi, i pagamenti relativi alle spese non di competenza degli OSA, i pagamenti non andati a buon fine o errati (in collaborazione con la Sezione delle finanze), le verifiche trimestrali delle partecipazioni comunali, unitamente all'attività di pianificazione economico-finanziaria (elaborazione del preventivo e del piano finanziario) nonché di chiusura dei conti intermedia e a fine anno (consuntivo) entro i termini dati per tutto il settore dell'USSI.

Nella situazione attuale, la contabilità USSI fa fronte ai suoi doveri con un capitale umano ridotto (3 persone, pari a un effettivo di 2.6 UTP) considerando l'importante evoluzione della spesa dell'Ufficio e l'accresciuto carico di lavoro che ne deriva. La mancanza di un Capo servizio non agevola il compito operativo dei collaboratori che, nonostante ciò, garantiscono un adeguato presidio delle attività. Attualmente vengono svolti dei controlli a campione poco strutturati, come peraltro indicato nell'ultimo rapporto di revisione allestito dal Controllo cantonale delle finanze (CCF) in data 22 marzo 2017.

vi. Giuridico

Il giurista dell'USSI, figura professionale creata nel 2010 e attiva con una percentuale di lavoro pari al 50%, è la prima istanza di reclamo sulle decisioni dell'USSI relative al servizio prestazioni. Benché oggi la risorsa a disposizione sia in grado di gestire reclami e ricorsi, il cambiamento parziale di missione e la complessità delle casistiche trattate giustificerebbero una dotazione più importante e figure maggiormente attive anche nella consulenza e nella formazione ai capi servizio e al Capo Ufficio.

Di seguito una tabella che illustra l'evoluzione dei casi trattati dall'attuale giurista USSI dal 2012 al 2017:

Anno	Reclami/condoni	Ricorsi
2012	125	16
2013	165	34
2014	135	33
2015	135	42
2016	185	46
2017	191	44

L'incremento dei reclami/condoni, in linea con l'aumento generale della casistica seguita dal servizio prestazioni, si è accentuato nel 2016 con +50 rispetto all'anno precedente. La proiezione per l'anno 2018, tenendo in considerazione le prime 8 settimane, porta ad un numero di 221 casi. Se questo andamento dovesse essere confermato a fine anno avremo un ulteriore + 30 rispetto al 2017.

Questo carico di lavoro crea un problema nella tempistica d'evasione dei reclami e del rispetto dei termini imposti dal Tribunale Cantonale delle Assicurazioni in caso di ricorsi. Infatti attualmente per i reclami dell'USSI il tempo medio d'evasione è pari a quasi sei mesi, questo è in contrasto con il principio di una procedura celere e dunque il rischio è di sfociare in denegata giustizia. Inoltre le norme COSAS prevedono un tempo medio di risposta di 3 mesi. Questa criticità è accentuata in quanto si tratta di persone nel bisogno che spesso possono contare solo sull'assistenza sociale per il loro mantenimento e dunque un tale ritardo risulta essere inaccettabile e poco difendibile verso l'assistito / la cittadinanza.

A 8 anni dall'introduzione di questa figura, che già allora si riteneva indispensabile, si conferma una necessità di sviluppo e ampliamento della dotazione di personale dedicato alle questioni giuridiche trasversalmente a tutto l'USSI.

vii. Ispettorato

L'ispettorato è stato fortemente voluto attraverso una decisione parlamentare. Allo stato attuale non risulta presidiato, in quanto la persona incaricata è attiva quale OSA.

Il ruolo dell'ispettorato sociale non è al momento presidiato. Il compito è oggi assunto puntualmente, in caso di necessità, dai capi servizio.

viii. Servizio Abitazioni

Al Servizio Abitazioni compete il controllo del rispetto delle condizioni e del mantenimento della destinazione per le diverse azioni di sovvenzionamento di abitazioni primarie combinate con la Confederazione, principale attore della politica d'alloggio, rispettivamente l'erogazione dei sussidi cantonali ricorrenti per abitazioni locative e in proprietà.

Tabella 5: Dati per le Azioni WEG/LA con PPA del servizio (2010 e 2017)

	2010			2017		
	Numero abitazioni	CHF	PPA del SA	Numero abitazioni	CHF	PPA del SA
Abitazioni in tutto	202'875		3.5 Unità a tempo pieno	236'570		2.5 Unità a tempo pieno
Abitazioni vuote	1'458			3'764		
% di abitazioni vuote	0.7			1.6		
Abitazioni sussidiate	7'518			4'055		
% di abitazioni sussidiate	3.7			1.7		
Sussidio federale pagato	3'416	12'384'381		3'088	7'696'416	
Sussidio cantonale pagato	4'102	7'912'111		967	733'444	
Sussidio totale pagato	7'518	20'296'492		4'055	8'429'860	
Alloggi TI (proprietà)	917			277		
Alloggi TI (Locativi)	3185			164		

La promozione dell'alloggio da parte della Confederazione e del Cantone in base alla WEG/LA²⁴ è terminata il 31.12.2001 (gli ultimi sussidi sono stati approvati nel 2005) e di conseguenza la diminuzione di alloggi sussidiati è dovuta alla scadenza dell'azione federale (25 anni) e cantonale (19 anni). Gli impegni assunti sono da onorare fino alle scadenze stabilite (versamenti dei sussidi ricorrenti). Le ultime scadenze per gli aiuti cantonali sono previste per il 2019 (oggetti locativi) e per il 2023 (oggetti in proprietà) mentre gli aiuti federali scadranno nel 2025 (per oggetti locativi) e nel 2029 (oggetti in proprietà). Ne consegue che tutte le pratiche cantonali sono anche sussidiate a livello federale. Il Cantone sorveglia e gestisce le pratiche fino alla scadenza dell'azione federale. Nella fattispecie effettua il controllo delle pigioni, il controllo del diritto al sussidio, l'eventuale recupero o riversamento del sussidio cantonale e federale, i trapassi per vendite/donazioni, le ispezioni dell'oggetto, la consulenza a inquilini, proprietari, amministrazioni, studi notarili, banche e partner interni all'AC. Il servizio dell'abitazione è il punto di riferimento del Cantone per l'Ufficio federale delle abitazioni (UFAB). I sussidi federali, pagati dall'UFAB, si basano sull'operato del servizio dell'abitazione (7'518 alloggi nel 2010 e 4'055 alloggi nel 2017).

In seno al servizio abitazione, la gestione degli incarti a livello operativo è assicurata dall'intercambiabilità dei 3 collaboratori i quali non hanno una precisa suddivisione/ripartizione degli incarti. In materia di doppi controlli il servizio garantisce che ogni incarto viene sistematicamente verificato da un

²⁴ WEG/LA sta per *Wohnbauförderung nach dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG)*, ossia la Legge Abitazione (LA).

collega prima del pagamento. Da notare che dal 2012 manca il Capo Servizio, ruolo che è stato assunto direttamente dal Capo Ufficio.

ix. Accoglienza e centralino telefonico

L'Accoglienza e centralino telefonico funge da servizio di ricezione, da centralino telefonico e gestisce la posta in entrata e in uscita. Da uno studio sul traffico delle chiamate telefoniche commissionato dall'USSI tra il 21 marzo e il 14 aprile 2016, risulta evidente come il servizio dato non sia sufficiente. Inoltre l'elevato tasso di non risposta alle chiamate dell'utenza, superiore al 65%, risulta dannoso per l'immagine dell'USSI. La tabella 6 riporta una sintesi²⁵ dello studio summenzionato sulle linee telefoniche, e mette in evidenza come l'elevato livello di intasamento delle stesse è il motivo principale per cui l'utenza non riesce a comunicare con gli operatori dell'USSI.

Tabella 6: Statistiche concernenti le chiamate in entrata

	Tot. chiamate in entrata	Chiamate in entrata senza risposta	Risposte degli operatori	% chiamate in cui l'utente parla con operatore	% di chiamate in cui l'utente trova occupato
Tel. 1	14590	10183	4407	30.2%	65.1%
Tel. 2	14271	10017	4254	29.8%	65.6%



Motivi: chiamate in entrata senza risposta					
Linea occupata	% linea occupata	Nessuna risposta	% Nessuna risposta	Altre ragioni	% Altre ragioni
9499	93.3%	620	4.2%	64	1.5%
9366	93.5%	592	4.1%	59	1.4%

Attualmente il fatto che lo sportello d'accoglienza e i telefoni siano posizionati nel medesimo locale riduce fortemente la discrezione dei dialoghi telefonici con l'utenza. Vi è un alto intasamento delle linee telefoniche, cosa che verosimilmente non è percepita positivamente dall'utenza. L'evasione della posta giornaliera in entrata e in uscita, inoltre, rischia di essere ritardata dalle

²⁵ Delle 4 linee telefoniche prese in esame dall'analisi sono riportate le due del centralino telefonico. Esse avevano un traffico nettamente maggiore – le 2 linee telefoniche non riportate avevano un totale di chiamate in entrata inferiore a 150.

altre due attività. Il centralino non è considerata un UO a sé stante, ma è una sotto unità organizzativa, peraltro poco formalizzata, delle Prestazioni. L'assenza di un'unità amministrativa centrale per l'USSI, considerate le dimensioni e le attività – talune delle quali a stretto contatto con l'utenza – sembra essere una lacuna.

2.3.3 Organigramma USSI

Un organigramma aderente alla realtà permette di identificare la suddivisione delle funzioni aziendali tra le varie posizioni dell'organizzazione e si rileva essere molto utile per descrivere – per es. a un nuovo collaboratore – come funziona l'organizzazione²⁶. La conoscenza delle logiche soggiacenti al disegno organizzativo permette, inoltre, di generare maggiore consapevolezza sulle funzioni e sugli attori coinvolti nella creazione del valore (in questo caso pubblico).

L'organigramma attuale, presentato nella figura 4²⁷, riporta a pari livelli gerarchici i servizi “Prestazioni”, “Richiedenti asilo”, “Contabilità”, “Rette Anticipi Ricuperi” e “Abitazioni”²⁸. Da una lettura squisitamente formale, ciò lascerebbe intendere che queste unità possiedono un'importanza paragonabile e gerarchicamente subordinata alla direzione dell'USSI. I servizi “Inserimento”, e “Ispettorato”, per contro, sono posizionati a supporto della linea, come anche “Giuridico” che, nonostante la “S.” che lo precede, non è un servizio. Un'ulteriore anomalia è costituita dalla posizione delle due unità organizzative: Accoglienza/ C. tel. e Prestazioni 2, che lascerebbe intendere che sono sottoposti gerarchici di Prestazioni 1. Prestazioni 1 e Prestazioni 2 sono, in realtà, sullo stesso livello gerarchico, mentre Accoglienza/ C. tel. non è formalmente una UO, ma è soprattutto di supporto alle Prestazioni, fungendo però anche da centralino per altre UO dell'USSI.

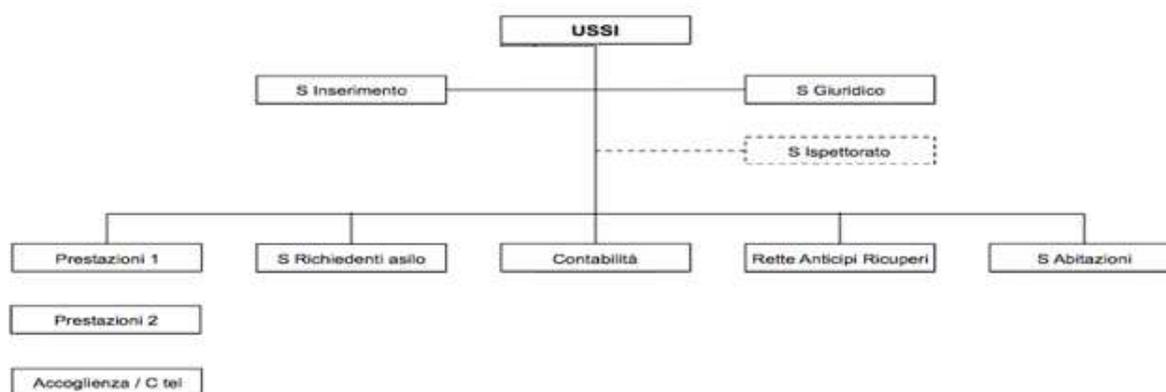
²⁶ L'organigramma è una rappresentazione semplificata della realtà organizzativa che ha il grande pregio di esporre una fotografia immediata di un'organizzazione offrendo importanti informazioni – per es. sulla suddivisione del lavoro –, tuttavia esso non fornisce altre importanti indicazioni – per es. sullo stile di comando, sulle relazioni umane, ... – che sono necessarie per riprogettare efficacemente ed efficientemente.

²⁷ L'organigramma utilizzato è stato fornito dall'USSI a inizio mandato ed è stato unicamente modificato cancellando i nominativi.

²⁸ Le UO elencate sono assai dissimili in termini di collaboratori impiegati, attività e portatori di interesse. A titolo di esempio, il ruolo di responsabile dell'UO Abitazioni era ricoperto, seppur ad interim, dal responsabile dell'USSI.

Queste ed altre anomalie, riportate con breve commento dopo l'organigramma, saranno da correggere in modo da rendere l'organizzazione strutturale dell'USSI funzionale alle attività dell'ufficio. Nel contempo, il nuovo organigramma prodotto su basi metodologiche solide, sarà uno strumento utile ad illustrare l'organizzazione strutturale dell'USSI.

Figura 5: Organigramma attuale dell'USSI



In genere, per prassi e tradizione, i servizi pubblici sono più orientati ai processi. Nel caso dell'USSI rileviamo la convivenza dell'orientamento ai processi (Servizio "Contabilità") e ai clienti (Servizi "Prestazioni" e "Richiedenti asilo"). L'organigramma attuale rispecchia la scarsa chiarezza rispetto all'orientamento mostrando alcune incongruenze:

- ***Il Servizio prestazioni agisce de facto come un processo non necessariamente orientato al cliente. Non vi sono processi di controllo consolidati. Non vi sono inoltre indicazioni rispetto al distretto geografico o al tipo di prestazione erogata, sembra che Prestazioni 1 e Prestazioni 2 siano una copia identica di UO.***
- ***Il Servizio "Contabilità" che oggi si trova in linea dovrebbe maggiormente essere a supporto delle altre unità organizzative, se si vuole un approccio orientato a clienti e non a una specifica attività "a silos".***
- ***Il Servizio "Inserimento" è ora in staff. Abbracciando un orientamento agli utenti, che hanno delle caratteristiche di segmentazione diverse rispetto alle categorie amministrative, il Servizio dovrebbe essere posto in linea, alla stessa stregua del Servizio "Prestazioni" e dotandolo di una missione chiara.***

- **Le dimensioni dell'USSI e altri elementi – per es. l'importanza di creare una buona relazione con l'utenza – indicano che un servizio di Accoglienza/C. tel. è da progettare per tutto l'Ufficio, considerando le necessità del Servizio Prestazioni.**

2.3.4 Processi

Oltre alla crescita continua del numero di casi, si riscontra che numerosi processi attuali dell'USSI sono caratterizzati da un elevato grado di interdipendenza sequenziale²⁹ con enti esterni all'Amministrazione Cantonale.

Il coinvolgimento di più enti esterni comporta costi di coordinamento (per es. invio della documentazione) e la duplicazione di alcune attività (per es. verifica della presenza dei documenti richiesti dal quadro legale).

Per garantire la continuità dell'intervento assistenziale è necessario presidiare adeguatamente il fabbisogno di coordinamento. Un ulteriore elemento critico rispetto ai processi attuali è costituito dall'eterogeneità dei soggetti istituzionali esterni con cui l'USSI interagisce³⁰. Si è rilevato, inoltre, un certo margine di autonomia operativa degli OSA rispetto ad alcune decisioni legate al percorso dell'utente.

La presenza simultanea di molteplici attori e l'assenza di una formalizzazione dei processi generano, allo stato attuale, potenziali disparità di trattamento perché le prestazioni fornite agli utenti variano sensibilmente.

Di seguito sono presentati in maniera sintetica i processi attuali delle unità organizzative dell'USSI³¹, con un approfondimento per il Servizio Prestazioni, mostrando le maggiori criticità riscontrate.

²⁹ Quando due o più unità organizzative contribuiscono alla realizzazione del fine comune dell'organizzazione, tra di esse nasce un'interdipendenza. Si tende a distinguere tra interdipendenze generiche, sequenziali e reciproche. Le interdipendenze sequenziali sono quelle in cui l'input dei processi di un'unità organizzativa è costituito dall'output di un'altra unità organizzativa (per es. è lo sportello LAPS a segnalare l'utente all'USSI e, solo dopo questa segnalazione, l'OSA valuterà per conto dell'USSI l'idoneità dell'utente a ricevere un sostegno sociale).

³⁰ Per es. per i processi che riguardano l'accompagnamento sociale, i Comuni si affidano solo in alcuni casi a figure professionali specializzate (operatori sociali).

³¹ I processi dei servizi: Giuridico, Ispettorato e Abitazioni, non sono stati analizzati. I processi del Servizio Prestazioni sono stati discussi e validati dai responsabili di servizio e si potranno rivelare molto preziosi durante la riprogettazione organizzativa.

i. Servizio Prestazioni

La crescita del numero d'incarti trattati e l'aumento della frequenza di alcune casistiche di utenti (per es. le persone o nuclei familiari con attività lucrativa) ha reso difficile, in primis per la mancanza di tempo a disposizione, l'armonizzazione dei processi attraverso forme di coordinamento (riunioni, gruppi di lavoro, ecc.). Al contempo, non sono state sviluppate delle procedure per definire il perimetro delle prestazioni da erogare ai diversi segmenti di utenza³². Ne risulta un certo margine di apprezzamento sulle decisioni da parte dei singoli OSA, che genera, perlomeno, delle disparità di trattamento rispetto ai differenti segmenti³³. Si rileva inoltre che, a livello di processi, esistono due tipologie:

- 1) I processi amministrativi (per es. la verifica della documentazione; la decisione su base documentale per la concessione delle prestazioni di sostegno sociale).
- 2) I processi di accompagnamento all'inserimento (per es. la valutazione del percorso d'inserimento, i colloqui per la firma del contratto di inserimento professionale/sociale, la scelta di un organizzatore di misure).

I processi amministrativi presentano, in termini di azioni da eseguire, un contenuto analogo a processi eseguiti da altri soggetti esterni coinvolti³⁴. Inoltre, un utente che richiede sostegno sociale incontra tre attori distinti: un funzionario³⁵ del Comune in cui è domiciliato; un funzionario dello sportello LAPS e, in certi casi, l'OSA dell'USSI³⁶ generando costi di coordinamento che non paiono essere necessari.

Un intervento sociale vero e proprio dovrebbe, inoltre, essere svolto unicamente da persone formate in ambito sociale, ma in più della metà dei Comuni ticinesi

³² Tra i motivi, la DASF ha identificato la varietà e la complessità dei casi di cui si occupa l'USSI, che rende difficilmente immaginabile creare una direttiva per ogni specifico tema (DASF, 2017).

³³ Sono state rilevate differenze importanti, per es. sui tempi di rinnovo della domanda di sostegno sociale e sulle offerte d'inserimento sociale e professionale.

³⁴ Per es. la verifica dei documenti necessari alla richiesta di prestazioni assistenziali è eseguita dal Comune, dallo sportello LAPS e dall'USSI.

³⁵ Solo in alcuni casi si tratta di una figura professionale specializzata (operatore sociale).

³⁶ Il Funzionario dello sportello LAPS e l'OSA non forniscono prestazioni di servizio sociale vero e proprio, ma si limitano a offrire prime informazioni sui servizi e sulle prestazioni sociali. Inoltre, se lo ritengono opportuno, possono segnalare l'utente ai servizi sociali.

è assente la figura dell'operatore sociale (cfr. cap. 2.4.3). E anche dove è presente vi sono differenze di rilievo: a Lugano per es. il servizio sociale non prende in carico determinate categorie di utenti (es.: famiglie con figli minorenni).

Particolarmente critico, giacché errori in questa fase si possono ripercuotere su più anni è dunque proprio il processo di apertura di una domanda. L'utente, per ottenere delle prestazioni sociali, deve in primo luogo recarsi presso il Comune in cui è domiciliato. Il Comune esegue una valutazione sommaria allo scopo di capire se ci sono alternative alle prestazioni sociali. Se non è il caso, il Comune fornisce una lista di documenti che l'utente deve consegnare affinché la sua domanda sia trattata. Una volta che il Comune dispone di tutti i documenti che necessita³⁷, valuta se si tratta di assistenza sociale e nel caso affermativo preavvisa la domanda di assistenza all'USSI³⁸. Indipendentemente dall'esito del preavviso il Comune inoltra la documentazione allo sportello regionale LAPS, il quale verifica la completezza della documentazione ricevuta. Nel caso in cui lo sportello LAPS consideri completa la documentazione in suo possesso, inizia i propri processi interni, che prevedono in primis di inserire una serie di dati finanziari e anagrafici in GIPS. Completata la parte informatica un funzionario dello sportello LAPS, dopo aver precompilato su base documentale la domanda di prestazione sociale, incontra personalmente l'utente, gli fornisce una consulenza informativa sulle prestazioni sociali, gli richiede la sottoscrizione della domanda di prestazioni e anticipa al centralino USSI la documentazione raccolta³⁹. Il centralino USSI allestisce l'incarto cartaceo e lo trasmette all'OSA di riferimento. L'OSA valuta se la documentazione che possiede è sufficiente a prendere una decisione e, nel caso affermativo, inizia il processo di valutazione dell'idoneità dell'utente a ricevere il sostegno sociale. Qualora la decisione sia di erogare il sostegno sociale, l'OSA verifica se tra gli incarti è presente il preavviso comunale, se non è il caso lo richiede al Comune (cfr. figura 5)⁴⁰.

³⁷ Questi variano a seconda del tipo di domanda di prestazione sociale che l'utente richiede.

³⁸ Dalle interviste è emerso che non tutti i Comuni adottano gli stessi processi.

³⁹ Durante la precompilazione della domanda di prestazioni sociali, il funzionario del LAPS, già su base documentale, esegue una prima verifica per capire se si tratta di prestazioni di assistenza sociale.

⁴⁰ Ci sono da parte dei Comuni, comportamenti molto differenti rispetto al preavviso sulla domanda di sostegno sociale, alcuni in maniera predefinita inviano un NO senza particolari motivazioni, altri motivano tutte le decisioni, ecc. Ad ogni modo, dalle interviste è emerso che tendenzialmente sono più frequenti i casi in cui il Comune non preavvisa negativamente l'USSI perché non ritiene che sussistano gli estremi per un'assistenza sociale.

Il processo descritto sopra mette in luce: 1) la duplicazione di attività, in particolare quelle di verifica della completezza della documentazione segnalate nell'immagine sottostante con elissi rosse e quelle collegate ai colloqui con gli utenti (in verde)⁴¹ 2) intense relazioni (per es. per ottenere informazioni supplementari) e la conseguente necessità di ampio coordinamento tra enti (segnalati in blu); 3) le forme di controllo sull'arco del processo si limitano generalmente ai momenti di passaggio della pratica da un attore istituzionale all'altro (per es. eventuali errori dello sportello LAPS potrebbero essere identificati dall'OSA dell'USSI consultando la documentazione in suo possesso)⁴². In questo modo, non si può veramente parlare di un'attività di controllo sistematica e mirata sulle fasi critiche del processo. La figura 6 illustra il processo che viene attivato all'apertura di una domanda di prestazioni sociali.

Inoltre, è emersa una certa inefficienza della procedura di preavviso da parte del Comune. Dall'analisi è risultato che il preavviso del Comune può incidere sulle decisioni che riguardano l'erogazione delle prestazioni sociali da parte dell'USSI soltanto nel caso in cui vi sia un preavviso negativo. Concretamente, se l'OSA incaricato del dossier è in origine propenso ad erogare delle prestazioni sociali, egli può essere portato a modificare la sua decisione sulla base delle indicazioni ricevute attraverso un preavviso comunale negativo. Il Comune è certo un osservatorio importante per l'USSI ed è sicuramente un partner chiave per un'erogazione efficiente delle prestazioni sociali (per es. per scoprire eventuali frodi)⁴³. Tuttavia, è interesse di entrambe le parti scambiarsi informazioni solo quando esse sono (o possono essere) pertinenti. Da questa prospettiva, ai Comuni ticinesi conviene comunicare con l'USSI unicamente nei casi in cui si vuole dare preavviso sfavorevole, includendo le informazioni che possono essere realmente utili ai fini di una rivalutazione della decisione. A tale proposito è preconizzabile l'utilizzo di un formulario standardizzato, che faciliti il processo evitando peraltro l'emanazione di preavvisi negativi che non

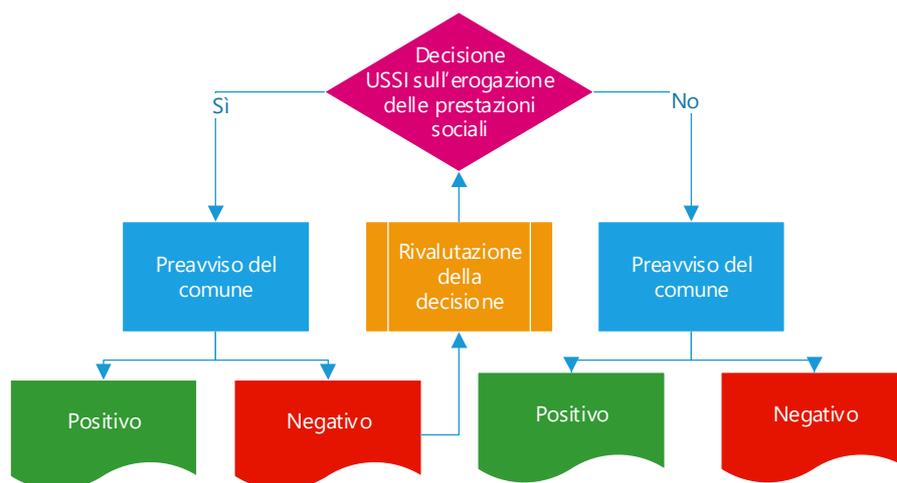
⁴¹ Questo elemento è particolarmente critico nella misura in cui per gestire dei colloqui con gli utenti sono necessarie competenze sostanzialmente diverse dal gestire l'incarto dal punto di vista amministrativo.

⁴² Si nota che in questo caso il condizionale è d'obbligo dato che non vi è, per questioni legate alla protezione dei dati, una totale condivisione dei dossier tra i diversi attori istituzionali.

⁴³ Nel "Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 8 maggio 2006 presentata da Lorenzo Quadri "Si valuti la possibilità di creare un "Ispettore sociale" contro gli abusi nell'assistenza (e nell'Al)" (nro. 5899 13, marzo 2007, SANITÀ E SOCIALITÀ) si rileva come in Ticino il Comune abbia un ruolo fondamentale nei processi di controllo sugli abusi.

contengono elementi utili alla presa di decisione sull'erogazione della prestazione sociale⁴⁴.

Figura 6: Processo di valutazione della domanda



Il rinnovo della domanda di prestazioni di sostegno sociale avviene alla scadenza della garanzia, con l'utente che si reca nel Comune di domicilio consegnando il formulario compilato di richiesta di rinnovo. Nel caso in cui l'utente risieda in un Comune nel quale non è presente uno sportello LAPS, all'USSI giunge per posta il formulario in forma cartacea. Se invece presso il Comune di residenza esiste uno sportello LAPS, l'incarto viene spedito direttamente tramite GIPS. Segue una valutazione su base documentale da parte dell'OSA, il quale decide se rinnovare o meno all'utente le prestazioni di sostegno sociale. In caso affermativo, l'OSA elabora una nuova garanzia a tempo determinato mentre, qualora constatati che l'utente si trova in una nuova situazione – per es. poiché ha trovato un nuovo posto di lavoro – può rendersi necessario ulteriore tempo per verificare l'incarto. In tale circostanza, può essere emessa una decisione che comporta l'interruzione temporanea delle prestazioni di sostegno sociale. Infine, nell'ipotesi che non sussistano più le

⁴⁴ Dalle interviste agli OSA è emerso che alcuni Comuni forniscono sistematicamente un preavviso sfavorevole senza particolari argomentazioni. In altri casi, si fornisce preavviso negativo motivandolo con elementi che, pur potendo rivelarsi utili per gli OSA, da un punto di vista legale non sono pertinenti rispetto alla decisione concernente l'erogazione della prestazione sociale.

condizioni per concedere delle prestazioni di sostegno sociale all'utente, viene emessa una decisione che comporta un'interruzione (definitiva) delle prestazioni di sostegno sociale. Dopo una decisione di quest'ultimo tipo, il dossier rimane aperto per 6 mesi prima di essere chiuso. Se si modifica la situazione personale e/o finanziaria, l'utente deve notificare il cambiamento all'OSA di riferimento, il quale rivaluta il dossier ed emette una decisione sull'erogazione delle prestazioni di sostegno sociale con un processo simile a quello della richiesta di rinnovo.

Rispetto al processo di gestione della domanda attiva, si nota nuovamente come la differenza tra i Comuni nei quali è presente lo sportello LAPS e quelli in cui questo non è presente generi differenze nei processi e nei relativi costi per l'Amministrazione Cantonale. Un ulteriore punto da approfondire è la necessità di tenere aperto l'incarto per 6 mesi dopo la decisione di non erogare le prestazioni di sostegno sociale. Il fatto di tenere aperto l'incarto agevola i processi per le richieste di prestazioni di sostegno sociale, poiché non obbliga l'OSA a dover reinserire nel sistema informatico tutti i dati dell'utente qualora quest'ultimo depositi una richiesta di prestazioni di sostegno sociale entro il termine di 6 mesi. Considerato come la memoria informatica tende a generare costi sempre più bassi, potrebbe essere utile assicurarsi che i dati degli utenti restino più a lungo nel sistema e che siano più facilmente accessibili agli OSA indipendentemente dal termine di chiusura definitiva della pratica.

Un'ulteriore serie di processi sui quali è opportuno soffermarsi è quella collegata all'inserimento sociale e professionale, oggi prevalentemente di competenza dell'OSA del Servizio prestazioni (cfr. figura 7). La situazione di partenza prevede un utente che ha diritto alle prestazioni sociali e che appartiene al segmento dei disoccupati. L'OSA di riferimento valuta su base documentale se l'utente è inseribile nel mondo del lavoro. Qualora la decisione è affermativa, attraverso GIPS, l'OSA chiede all'URC il preavviso riguardante l'idoneità al collocamento (cfr. cap. 2.4.1). L'URC formula il proprio preavviso compreso tra: Sì, No, Non valutabile, senza addurre motivazioni. Se la risposta è Sì o Non valutabile, l'OSA incontra personalmente l'utente al fine di stipulare il contratto professionale; se l'utente firma, allora si attiva la strategia URC-USSI. Se il contratto professionale non può essere firmato o se precedentemente l'URC aveva dato preavviso negativo, l'OSA valuta se per l'utente possa essere utile un inserimento sociale. In questo caso incontra l'utente per concordare nel limite del possibile il tipo di inserimento sociale e stipulare il contratto d'inserimento sociale. L'OSA quindi

identifica, da una lista disponibile su GIPS, un'Attività di Utilità Pubblica (AUP) congrua con il profilo dell'utente e ne dà comunicazione al Servizio Inserimento che si occupa di contattare l'organizzatore della misura al fine di predisporre un incontro con l'utente. Se l'organizzatore di AUP accetta la candidatura, si stipula l'accordo di collaborazione e il Servizio Inserimento attiva in GIPS l'accordo, in modo che l'OSA possa occuparsi dei rimborsi spesa e di fornire le garanzie all'organizzatore di AUP; altrimenti sulla base delle motivazioni per rifiutare la candidatura dell'utente, si valuta una nuova AUP. Se l'OSA ha valutato negativamente le possibilità d'inserimento professionale e sociale dell'utente, allora non si attivano misure particolari e ci si limita all'erogazione delle prestazioni sociali.

Si segnalano le seguenti criticità:

- ***Il processo prevede di anteporre l'analisi documentale agli incontri personali con l'utente, cosa che sembrerebbe logica, ma che si dimostra poco efficace, in quanto porta a segnalare anche utenti non realmente collocabili.***
- ***La duplicazione di alcune attività che riguardano la valutazione su base documentale (segnalate con ellissi rosse nella figura seguente) e l'incontro con l'utente per stipulare un contratto professionale o d'inserimento sociale (in verde).***
- ***Non esistono prassi prefigurate volte al reinserimento delle persone secondo una logica di percorso per es. da un inserimento sociale a quello professionale (il principio della "passerella" esiste ma di fatto viene applicato raramente). Di conseguenza, inserimento sociale e inserimento professionale sembrano essere, tra loro, abbastanza disgiunti. Si nota inoltre che l'USSI, almeno in linea di principio, non prevede la possibilità di svolgere percorsi di riqualifica professionale.***

Figura 7: Apertura di nuova domanda

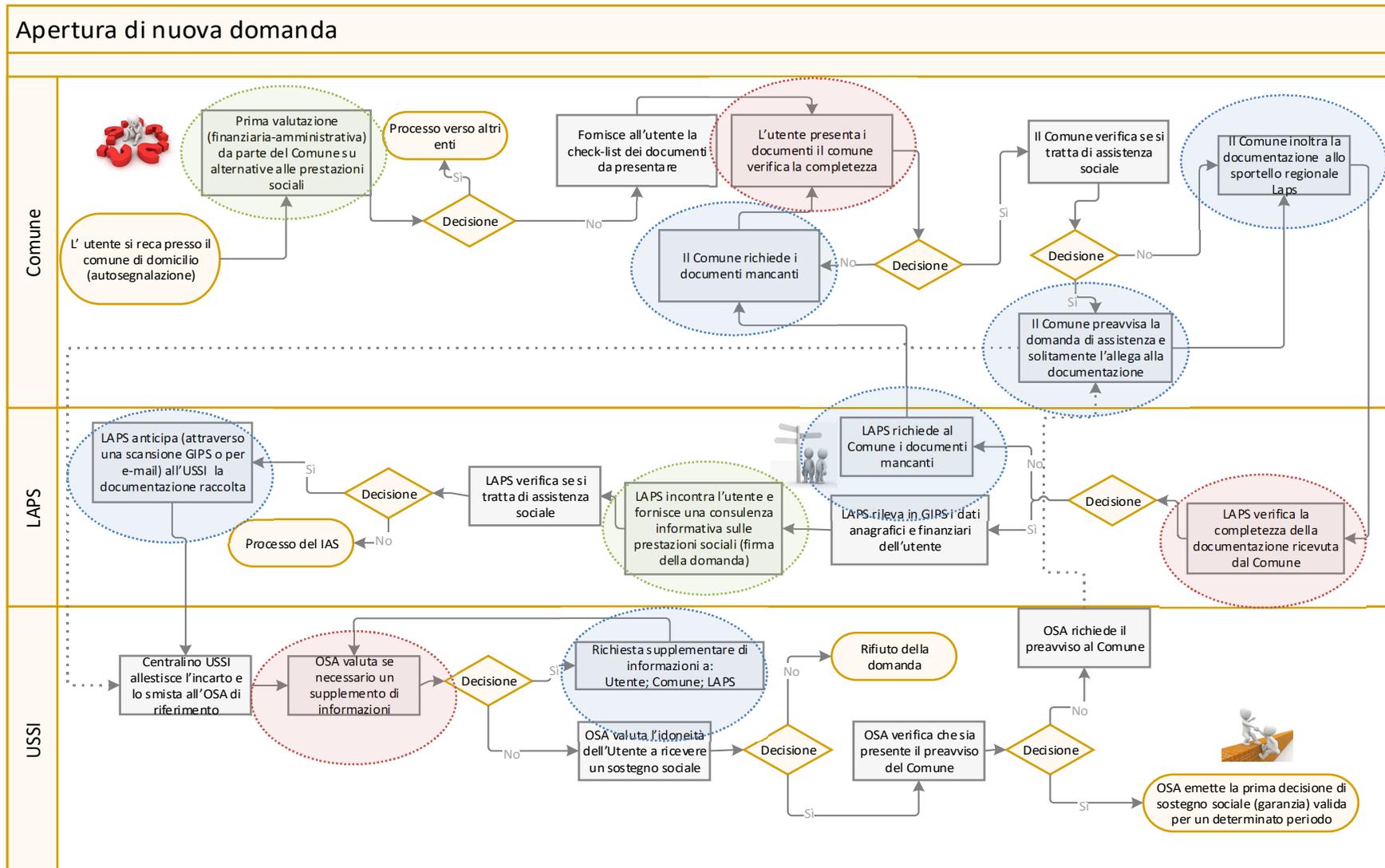
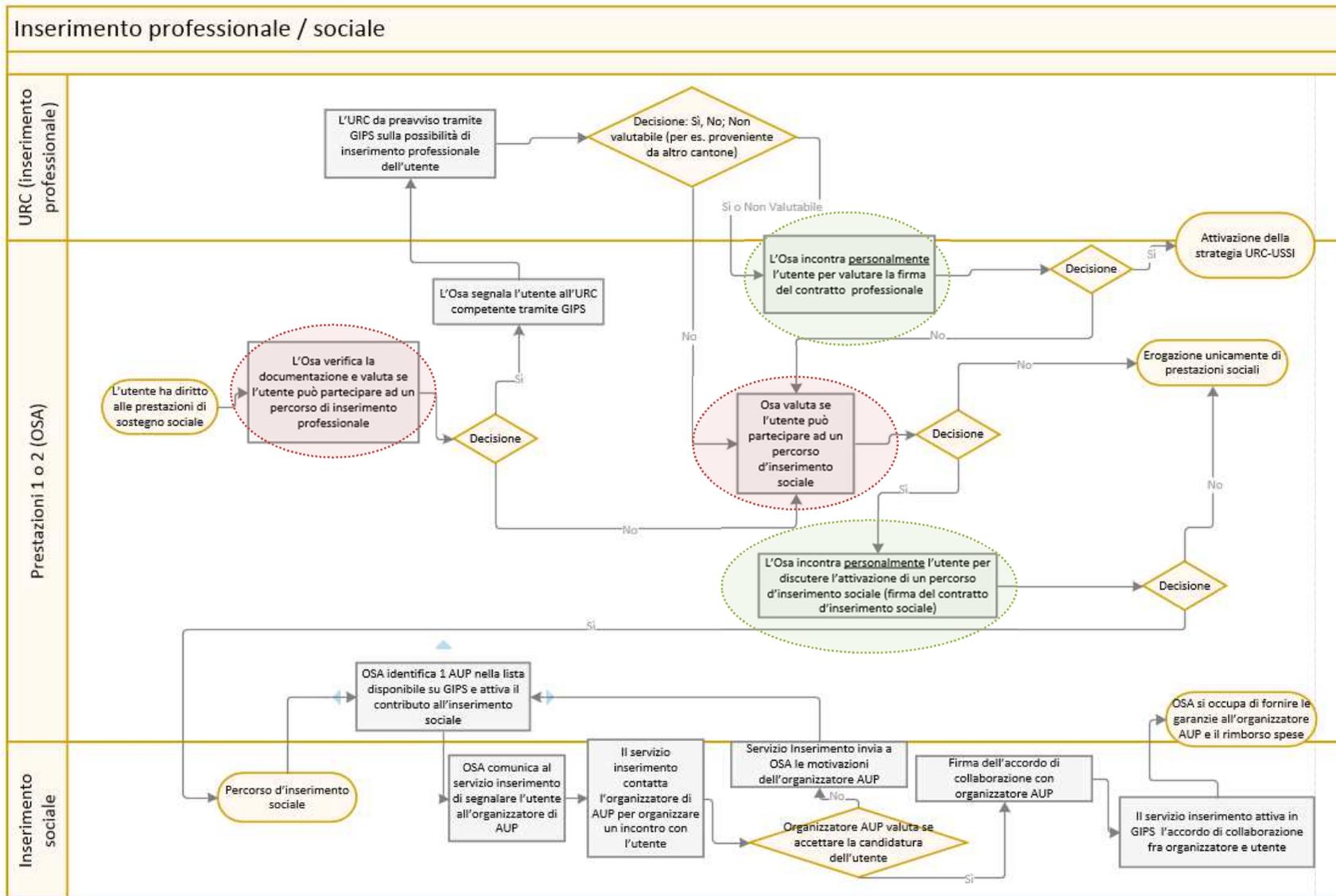


Figura 8: Inserimento professionale / sociale



ii. Rette Anticipi Ricuperi

I processi interni al servizio ReAR toccano trasversalmente tutto l'USSI. In particolare con il servizio prestazioni ci sono degli scambi operativi regolari per il funzionamento del processo di recupero. Il servizio ReAR è inoltre strettamente collegato alla contabilità nell'ambito della gestione contabile, esclusa l'erogazione corrente della prestazione per cui il settore è incaricato, di tutte le pratiche e per tutti i settori (rette, anticipi, ricuperi).

Operativamente il recupero dei crediti è possibile anche durante l'erogazione di altre prestazioni dell'USSI ad esempio come trattenuta di una prestazione.

Un miglior approccio dell'OSA prestazioni nell'atto di recuperare un credito vantato porterebbe a una diminuzione (dossier/importi) delle consegne al settore ricuperi. Vi sono però delle criticità legate alla gestione dei dossier da parte del servizio prestazioni e del passaggio d'informazione che dovrebbe meglio essere coordinato con il servizio ReAR.

iii. Contabilità

L'attività della contabilità è orientata prevalentemente alla gestione dei conti per l'insieme dell'USSI e al relativo traffico dei pagamenti. Vi sono poi altre attività di supporto alle quali si è già accennato nell'apposito punto del capitolo 2.3.2.

La contabilità è il riferimento verso i partner esterni per tutto quando riguarda il traffico dei pagamenti sia in entrata sia in uscita. Per contro, internamente la sua attività è legata a tutti i Servizi dell'USSI (in quanto ogni decisione genera un pagamento) e alla Sezione delle finanze per quanto concerne l'evasione diretta dei pagamenti.

Tra le criticità di questa unità organizzativa, si segnala la scarsa automatizzazione dei processi e delle procedure esistenti. La Contabilità lavora con GIPS⁴⁵ il quale, alla base, non nasce come applicativo contabile bensì come applicativo gestionale per le prestazioni sociali: ciò comporta una certa

⁴⁵ Le schermate GIPS relative alla gestione contabile sono diverse per le varie prestazioni (aiuto sociale, richiedenti l'asilo, ricuperi). Un'uniformazione delle schermate sarebbe auspicabile.

rigidità dal punto di vista contabile e, soprattutto, una certa difficoltà nell'interfacciarsi con SAP.

Dalle interviste emerge che una maggiore automatizzazione permetterebbe di liberare risorse da destinare all'implementazione di nuove procedure, verifiche interne e controlli sistematici, così da poter predisporre un dispositivo di controllo appropriato.

iv. Servizio Inserimento

Il Servizio Inserimento, allo stato attuale, è un organo di coordinamento nella misura in cui si occupa di ricercare e mettere in relazione gli organizzatori di Attività di Utilità Pubblica (AUP) con gli OSA. Sono però gli OSA a decidere, sulla base della lista di AUP fornita dal Servizio Inserimento, se e quale tra gli organizzatori di AUP è adatto all'utente.

Attualmente, il Servizio Inserimento non è inquadrato nell'organizzazione con una missione ed un obiettivo condiviso e formalizzato.

2.3.5 Funzioni

Ai fini dello svolgimento delle attività operative, vi sono alcune funzioni chiave, che saranno descritte di seguito, rilevandone gli aspetti maggiormente critici in un'ottica di cambiamento.

i. Operatore socio-amministrativo (OSA)

Secondo l'attuale mansionario i collaboratori OSA, devono seguire gli aspetti amministrativi, sociali e di inserimento dell'utenza, con una capacità di lavorare in team, ma anche in modo autonomo. Devono avere buone capacità di gestione dello stress e di svolgere colloqui difficili. Si tratta di una funzione trasversale all'USSI.

Va inoltre evidenziato che questa funzione è utilizzata quasi indistintamente per gran parte dei collaboratori USSI, indipendentemente dalla mansione realmente attribuita agli stessi. Un esempio emblematico è che anche i collaboratori che si occupano di recuperi abbiano la funzione di OSA.

Dalle analisi e interviste emerge un chiaro sbilanciamento verso attività di carattere amministrativo. Tuttavia, la connotazione parzialmente sociale delle attività crea delle difficoltà nella gestione degli obiettivi e nella misurazione dei risultati. Inoltre, non si può partire dal presupposto che siano disponibili internamente le competenze per svolgere delle attività di carattere sociale (cfr. rapporto OSA 100 incarti).

ii. Capo ufficio e Capi servizio

Secondo l'attuale descrizione delle funzioni, questi profili sono chiamati a svolgere attività di conduzione, di pianificazione, di controllo e di sviluppo. Essi sono tenuti a seguire personalmente i casi complessi, e per le attività di rette e recuperi, rappresentano lo Stato nelle azioni civili.

Dai rilevamenti effettuati si evince che queste figure sono quasi esclusivamente dedicate ad attività operative, tralasciando, per mancanza di tempo, le attività di conduzione. Essi assumono a volte anche dei compiti di controllo, senza però disporre delle risorse necessarie.

2.3.6 Dotazione di capitale umano

L'analisi preliminare sulla dotazione di capitale umano (tabella 6) corrobora le osservazioni sulla natura amministrativa di gran parte delle attività all'interno dell'USSI⁴⁶. Infatti, più dell'85% delle competenze certificate in entrata all'USSI appartiene a percorsi formativi amministrativi di livello secondario, in particolare ai percorsi di attestato federale di capacità e maturità commerciale cantonale. Il restante 15% è assai eterogeneo. Il grado di eterogeneità rilevato all'interno di questo aggregato è spiegabile solo in parte attraverso la specificità del ruolo ricoperto (per es. una laurea in diritto per operare nel S. Giuridico): il livello di formazione, infatti, va da percorsi formativi primari – ossia la scuola dell'obbligo – a percorsi di carattere universitario. Tra i percorsi universitari si nota, inoltre, che in un solo caso è presente una specializzazione in ambito sociale (Master in

⁴⁶ Un'analisi sul capitale umano non può certamente limitarsi alle competenze certificate in fase di assunzione, ma dovrebbe considerare anche le competenze non certificate acquisite attraverso l'esperienza e le certificazioni di formazione continua. Per uno studio maggiormente approfondito è necessario comprendere, al di là dei compiti formalizzati nel mansionario, il contributo dei collaboratori al raggiungimento dei risultati dell'organizzazione. È tuttavia utile osservare i profili formativi d'entrata nella misura in cui rilevano le aspettative in termini di competenze in fase di assunzione.

lavoro sociale). Nella riprogettazione organizzativa non si potrà prescindere dalle competenze esistenti e, qualora si optasse per un potenziamento negli ambiti sociale e dell'inserimento, sarebbe preconizzabile un piano di sviluppo delle competenze dei collaboratori.

Anche l'analisi delle funzioni offre alcuni interessanti spunti di riflessione. In primis, si nota che la funzione di OSA non è utilizzata unicamente nei servizi *Prestazioni e Inserimento*, ma si presenta anche nei servizi *Richiedenti Asilo e Rette Anticipi Ricuperi*. Nonostante alcune analogie nei compiti, non sono chiari a priori i motivi per cui si giustifica l'utilizzo di OSA anche in queste unità organizzative.

Un ulteriore elemento che potrebbe essere utile approfondire consiste nella differenza a livello strutturale di alcune UO. In particolare si osserva che, con un numero simile di unità secondo PPA, il *S. Inserimento* è guidato da un Capo Servizio, mentre la *Contabilità* e il *Servizio Abitazioni* non contano tra le loro fila alcun Capo Servizio. Queste dissimilitudini sembrano essere collegate, almeno parzialmente, ai programmi di dismissione, per quanto attiene al *Servizio Abitazioni*, e ai piani di sviluppo organizzativo dell'USSI, nei quali si prevede di potenziare l'inserimento. Per quanto attiene per contro alla *Contabilità*, tenuto conto delle problematiche emerse nel corso del 2017 (in particolare la mancanza di risoluzioni governative che autorizzano la spesa, lacune a livello di rispetto della Legge sulle commesse pubbliche) e allo scopo di migliorare l'attività di controllo sulle prestazioni erogate dall'USSI, sarebbe importante presidiare maggiormente questo servizio con la figura di un responsabile Capo servizio.

Per quanto riguarda l'ampiezza del controllo⁴⁷ (c.d. *span of control*), non si rilevano particolari criticità, poiché i responsabili delle UO dispongono di un numero di subordinati compreso tra un minimo di 1.7 (*Servizio Inserimento*) e un massimo di 12.5 unità secondo il PPA (*Servizio Prestazioni*).

⁴⁷ L'ampiezza del controllo misura il numero di subordinati per superiore gerarchico.

Tabella 7: Dotazione di personale, funzioni e competenze certificate

Unità organizzativa+AA3:H38	PPA (2017)	di cui vacanti	Sopra-Numerari (SN)	Ausiliari incaricati	Occupazione totale (PPA + SN + ausiliari) - vacanti	Elenco delle funzioni dei collaboratori (Occupazione totale)	Competenze certificate (ausiliari e apprendisti esclusi)
Capo ufficio USSI	1.0				1.0	1 Capo Ufficio	1 AM
S. Giuridico	0.5				0.5	0.5 Coll. scientifico	1 DR
S. Ispettorato	0.0				0.0		
S. Inserimento*	2.0			1.0	3.0	1 CS, 2 OSA	1 AM, 1 EA, 1 SO
S. Prestazioni	29.3	1.9		10.9	38.3	3 CS, 30.9 OSA, 3.4 FA, 1 apprendista	38 AM, 1 LPC, 1 PSM
S. Richiedenti Asilo	7.1		1.0	2.0	10.1	1 CS, 0.7 Coll. scientifico, 4.5 OSA, 2.9 FA, 1 apprendista	5 AM, 4 LPC, 1 SM
Contabilità	2.6				2.6	0.6 contabile revisore, 2 SG	3 AM
Rette Anticipi e Ricuperi	7.9				7.9	1 CS, 4.9 OSA, 1 SG, 1 FA	9 AM
S. Abitazioni	2.5				2.5	1 contabile revisore, 1.5 SG	3 AM
Totale	52.9	1.9	1.0	13.9	65.9		

*PPA temporanee

Nomina: Il dipendente viene assunto a tempo indeterminato e assegnato a una funzione

Sopranumerari: Sono dipendenti nominati ai quali è stata tolta la PPA e che oggi sono posizionati in un "limbo" fino al pensionamento (non viene quindi conteggiato nelle PPA)

Incarico: Il dipendente viene assunto per un periodo determinato (la durata complessiva non può superare i 3 anni)

- ausiliari
- apprendisti
- stagiaires

Denominazione funzione:

- CS: Capo Servizio
- FA: Funzionario amministrativo
- OSA: Operatore socio-amministrativo
- SG: Segretario

Competenze certificate :

- AM: Attestato federale di capacità, maturità commerciale cantonale e maturità liceo, diploma istituto privato
- DR: Bachelor / Master in diritto
- LPC: Bachelor / Master in lettere, in scienze politiche, in scienze della comunicazione
- EA: Bachelor / Master in economia aziendale
- PSM: Patente scuola magistrale
- SM: Licenza scuola media
- SO: Bachelor / Master in lavoro sociale

2.3.7 Matrice ambiti d'intervento / gruppi di utenti

Nei capitoli precedenti si sono trattate le incoerenze della missione. Di seguito verranno rilevati gli aspetti di criticità dei processi, così da identificare possibili riduzioni dei rischi operativi ed incrementare l'efficienza ed efficacia.

Sarà utilizzata una matrice che si iscrive in un processo logico che dalla visione e missione, attraverso un'analisi SWOT, porterà ad una valutazione delle criticità e alla ridefinizione della mappa strategica e dell'organizzazione delle attività (questi ultimi aspetti trattati nei capitoli 4 e 6).

Più precisamente, dall'analisi della documentazione interna e dalle interviste svolte, si è cercato di riconciliare gli ambiti d'intervento con i segmenti di utenza così come definiti dall'USSI. Lo scopo di quest'attività è, in primis, di evidenziare le tipologie d'intervento e le competenze più sollecitate dell'Ufficio.

Un secondo obiettivo è quello di orientare la definizione del futuro organigramma in funzione del peso specifico che s'intende assegnare all'orientamento ai processi, rispettivamente all'orientamento ai clienti.

Pur riconoscendo la possibile convivenza dei due tipi di approccio in una stessa unità organizzativa, la scelta di fondo dovrebbe essere chiara nell'una o nell'altra direzione (processo o clienti).

A tale proposito, con lo scopo di rappresentare l'importanza dei processi e le relative criticità si propone di lavorare con la seguente matrice, sintetizzata nelle figure 8-11, e rispettivamente ripresa nella mappa strategica in seguito, che incrocia ambiti di attività dell'USSI:

- Ambito Amministrativo.
- Ambito Sociale.
- Ambito Inserimento.
- Ambito Anticipi, Rette e Recuperi.

Misurati attraverso i seguenti criteri di criticità:

- Livello di complessità delle attività svolte (intese come numero di attività diverse svolte su un'unica relazione).
- Numero di casi / decisioni trattati.

- Livello di standardizzazione dei processi e ulteriore possibile automatizzazione informatica.

Sui tre macro-segmenti identificati dall'USSI e sui principali segmenti:

- Attivi (tempo parziale, tempo pieno, apprendistato).
- Disoccupati (in strategia, in AUP, in attesa di AUP, con diritto LADI).
- Inattivi (in formazione, in malattia/infortunio con richiesta AI, in malattia/infortunio senza richiesta AI, persone dedite alla cura di figli e parenti).

La matrice comporta i seguenti colori per una maggiore chiarezza del livello di criticità:

- Rosso: criticità alta (4).
- Arancione: criticità media alta (3).
- Verde scuro: criticità media bassa (2).
- Verde chiaro: nessuna criticità (1).

La matrice è suddivisa in due parti: analisi della situazione attuale e analisi della situazione auspicata a tendere, nell'ottica della revisione della missione, dei processi e dell'organizzazione delle attività che sarà tematizzata nei capitoli 4 e 6.

I colori o gradi di criticità sono stati condivisi con l'USSI e validati dagli stessi operatori. Per quanto concerne la situazione a oggi, il rating globale della combinazione dei tre criteri è una media matematica ponderata, dove si è data molta importanza alla complessità (40%) e al numero di casi (40%) e poca ai processi (20%), che però è già un tema critico di per sé e quindi pure da rivedere.

Gli ambiti d'intervento non sono necessariamente da ricondurre a una posizione lavorativa definita, ma è altresì vero che vi sono figure professionali che sono maggiormente preposte a svolgere una specifica funzione. A titolo di esempio, gli attuali OSA sono maggiormente attivi nell'ambito amministrativo e solo marginalmente negli ambiti dell'accompagnamento sociale e dell'inserimento.

Le varie matrici sono dotate di note integrative, secondo quanto riportato di seguito:

1. Maggiore attenzione dovrebbe essere posta alla fase “on-boarding” nell’ottica d’inserimento.
2. Il processo con URC dovrebbe essere rivisto: motivazione del preavviso negativo; prolungamento oltre i 12 mesi; motivi di esclusione dalla strategia.
3. È auspicabile un cambiamento di approccio per gli utenti in attesa di AUP, sia organizzativo (specialista nell’inserimento) sia procedurale (incontro con l’utente prima della decisione d’inserimento).
4. Carezza nello scambio d’informazioni fra URC e USSI (nessuna piattaforma comune); nel caso specifico, l’USSI potrebbe non essere a conoscenza che l’utente ha iniziato un programma, mentre l’URC potrebbe essere all’oscuro della richiesta d’assistenza.
5. Nell’ambito sociale ci potrebbe essere una potenziale suddivisione dei compiti tra consulenza sociali e attività amministrative. L’inserimento sociale concernente i rifugiati (categoria presente in tutti i segmenti) è gestito da organizzazioni esterne e da OSA specialisti (OSA Rif).
6. Sarebbe utile seguire gli utenti in strategia URC-USSI per mezzo di un consulente all’inserimento.
7. Si potrebbe affiancare al disoccupato LADI il consulente all’inserimento prima che il disoccupato finisca in assistenza.
8. L’inserimento e la formazione dovrebbero idealmente essere centralizzati all’interno dell’Amministrazione Cantonale e non gestiti presso i singoli soggetti (USSI, IAS, URC, DECS).
9. Per quanto concerne i segmenti Attivi/Apprendistato e Inattivi/In formazione dovranno essere valutate le modalità di coordinamento con il DECS.

i. Ambito Amministrativo IST

Le principali mansioni legate all’ambito amministrativo sono le seguenti (riprese dal mansionario OSA): valutare la situazione finanziaria ed il fabbisogno del richiedente di prestazioni di sostegno sociale; determinare in base al principio di sussidiarietà le prestazioni di sostegno sociale erogabili in base alla Las offrire al richiedente consulenza/informazione (es.: sui diritti e doveri del beneficiario in applicazione della Las, sulla gestione delle proprie risorse finanziarie, su altre prestazioni alle quali il richiedente potrebbe aver diritto, ecc.); comminare le eventuali sanzioni; collaborare con colleghi e superiori nella gestione dei casi particolari e degli abusi; gestire il dossier del richiedente.

L'ambito amministrativo potrebbe sembrare mediamente complesso, ma è il numero di casi e la mancanza di processi standard il vero problema. Nei segmenti attivi e disoccupati in attesa AUP o con diritto LADI emerge parecchia criticità di processi. Gli inattivi sono pure critici a livello di numero di decisioni. Apparentemente la complessità è legata maggiormente al numero di decisioni esploso a seguito dell'aumento di utenti e non necessariamente alla complessità delle operazioni. Mancano dei processi standard sistematici e uniformi: ad esempio uno strumento informatico per gestire le scadenze, o ancora delle procedure per prendere delle decisioni amministrative. Ecco perché la colonna Processi standard (che potrebbe sottintendere, laddove possibile, anche l'informatica) è al massimo livello di rischio. Questa criticità è però risolvibile con maggiore disciplina di processi e informatica (quick win).

Figura 9: Ambito Amministrativo IST

IST			Ambito Amministrativo				To do		
Segmento	Tipologia	Allocazione 2016	Complessità	Numero casi / Decisioni	Processi Standard*	Rating	Org	Proc	IT
No UR			40%	40%	20%	100%			
ATTIVI	Tempo parziale	1208	1	4	4	2.8	n	y	y
	Tempo pieno		3	4	4	2.8	n	y	y
	Apprendistato		3	2	4	2.8	n	y	y
DISOCCUPATI	In strategia (URC/USSI)	2459	1	2	4	2	n	y	y
	In AUP		1	2	4	2	n	y	y
	In attesa AUP		3	4	4	3.6	n	y	y
	Con diritto LADI		1	4	4	2.8	n	y	y
INATTIVI	In formazione	1720	3	3	4	3.2	y	y	y
	Malattia con richiesta AI		1	3	4	2.4	y	y	y
	Malattia senza richiesta AI		1	3	4	2.4	y	y	y
	Persone dedite alla cura figli e parenti		3	3	4	3.2	y	y	y

* Stima IST (attualmente processi standardizzati non chiaramente definiti)

Rosso	4
Arancione	3
Verde scuro	2
Verde	1

Nella colonna TO DO, si consiglia di valutare interventi a livello organizzativo (ORG), di processi (Proc) e IT.

Dall'analisi dell'ambito amministrativo, converrebbe rivedere le organizzazioni per segmenti, creando una segmentazione operativa separata o più semplicemente allocando delle competenze professionali molto qualificate in tema (ad esempio per i casi AI, dove è necessaria una competenza specifica in ambito regole per l'invalidità, e per gli apprendisti e LADI, dove invece vi è un tema di tentativo di riqualifica ed inserimento).

Si consiglia pure di prevedere una funzione “On-boarding” che sia in grado di allocare meglio i nuovi utenti nei segmenti appropriati. Questo dovrebbe ridurre le analisi ridondanti o imprecise relative alla collocabilità o meno degli utenti nel mercato del lavoro. Si dovrebbe prevedere una maggiore coerenza con lo sportello LAPS. Inoltre, converrebbe scindere le attività degli attuali OSA in due ambiti di competenza maggiormente distinti, prevedendo dei collaboratori che si occupino dell'ambito amministrativo e, laddove ci siano necessità di inserimento, dei collaboratori dediti in modo specifico a tale missione che possano, al bisogno, far capo ad una nuova figura di consulente all'inserimento professionale.

ii. Ambito Sociale IST

Le principali mansioni legate all'accompagnamento sociale sono le seguenti: stabilire una relazione di fiducia con i richiedenti basata sull'ascolto attivo; stabilire un bilancio sociale; stabilire e mettere in atto un piano d'azione individualizzato e condiviso volto al miglioramento della situazione personale e sociale dell'utente e ad una sua maggiore autonomia nei diversi ambiti dell'esistenza (situazione finanziaria, salute, relazioni familiari e sociali, formazione, ecc.); collaborare con gli specialisti della rete allo scopo di offrire un sostegno adatto ai bisogni dei beneficiari, attivando e coordinando gli interventi; accompagnare l'utente nell'esercizio dei propri diritti (e doveri), in particolare presso i dispositivi di sicurezza sociale.

Figura 10: Ambito Sociale IST

IST			Ambito Sociale ⁵⁾				To do		
Segmento	Tipologia	Allocazione 2016	Complessità (Relazioni, dipendenze)	Numero casi / Decisioni	Processi Standard*	Rating	Org	Proc	IT
		No UR	40%	40%	20%	100%			
ATTIVI	Tempo parziale	1208	1	1	4	1.6	n	n	n
	Tempo pieno		1	1	4	1.6	n	n	n
	Apprendistato		3	3	4	3.2	y	y	n
DISOCCUPATI	In strategia (URC/USSI)	2459	1	1	4	1.6	y	n	y
	In AUP		3	3	4	3.2	y	y	y
	In attesa AUP		3	3	4	3.2	y	y	y
	Con diritto LADI		1	1	4	1.6	y	n	n
INATTIVI	In formazione	1720	3	3	4	3.2	y	y	n
	Malattia con richiesta AI		4	4	4	4	y	y	n
	Malattia senza richiesta AI		4	4	4	4	y	y	n
	Persone dedite alla cura figli e parenti		3	3	4	3.2	y	y	n

L'ambito sociale, poco coperto dall'USSI a tutt'oggi, è tendenzialmente complesso e poco standardizzabile, ma si percepisce che la maggiore intensità e complessità è legata alle categorie dei disoccupati e, soprattutto, degli inattivi (in particolare fra gli utenti con problemi di salute, con o senza una richiesta di prestazioni AI in corso). Anche in questo caso prudenzialmente si è data una ponderazione alta a complessità e numero di casi. I processi sono critici perché non vi è una vera standardizzazione.

In prospettiva futura, la categoria degli inattivi potrebbe essere gestita in modo prevalentemente amministrativo, prevedendo unicamente uno o due colloqui d'aggiornamento all'anno.

Attualmente, l'ambito sociale non è veramente presidiato dall'USSI. Le mansioni d'accompagnamento sociale sono, infatti, delegate a servizi sociali pubblici e privati esterni (l'USSI può fungere tutt'al più da antenna nell'identificare gli utenti che necessitano di un accompagnamento sociale e indirizzarli ai servizi preposti). Tuttavia, laddove manchi un servizio sociale comunale, l'OSA può essere chiamato a sostituirsi, almeno in parte, all'intervento di un operatore sociale. Il tema della collaborazione fra USSI e servizi sociali è approfondito nel capitolo 2.4.3.

iii. Ambito Inserimento IST

Le principali mansioni legate all'ambito dell'inserimento sono le seguenti: presa in carico individualizzata o familiare; bilancio di competenze; elaborazione di una strategia d'azione (progetto professionale) volta a valorizzare le risorse e intervenire sui freni all'impiego (collaborando al bisogno anche con degli operatori sociali o con degli enti di formazione); sostegno nella ricerca d'impiego; contatti e mantenimento di una rete di aziende; sostegno al collocamento (offerta di stage, periodi prova, assunzioni); coaching al lavoratore e al datore di lavoro anche dopo la ripresa dell'attività.

L'ambito inserimento è molto sensibile per la categoria disoccupati. Il sostegno all'inserimento è di fatto, almeno per ora, limitato a questo specifico macro-gruppo. La maggiore complessità e intensità si riscontra fra i disoccupati in inserimento sociale (in AUP o in attesa di AUP). Inoltre, a volte ci sono delle percezioni leggermente divergenti tra operatori URC e USSI in merito al reale

potenziale di reinserimento dei disoccupati da attribuire alla strategia (inserimento professionale). Vi sono accordi formalizzati tra URC e USSI, anche se il rapporto tra le due organizzazioni è da perfezionare per renderlo più efficiente (v. capitolo 2.4.1).

Attualmente, vi sono delle ambiguità organizzative e di missione anche internamente all'USSI. Bisogna chiaramente delimitare meglio gli obiettivi dei funzionari OSA e, rispettivamente, del Servizio Inserimento che oggi funge più da coordinatore che da specialista. Tale supporto non è nemmeno sistematicamente utilizzato da tutti gli OSA, che possono agire indipendentemente anche in ambito inserimento.

Figura 11: Ambito Inserimento IST

IST			Ambito Inserimento ⁸⁾				To do			
Segmento	Tipologia	Allocazione 2016	Complessità (Prof, sociale, dipendenze)	Numero casi / Decisioni	Processi Standard*	Rating	Org	Proc	IT	
ATTIVI	Tempo parziale		40%	40%	20%	100%				
	Tempo pieno									
	Apprendistato									
DISOCCUPATI	In strategia (URC/USSI)	194	2	1	3	1,8	2)	y	y	y
	In AUP	376	4	3	4	3,6	7)	y	y	y
	In attesa AUP	450	4	4	4	4		y	y	y
	Con diritto LADI							n	n	n
INATTIVI	In formazione		9)							
	Malattia con richiesta AI									
	Malattia senza richiesta AI									
	Persone dedite alla cura figli e parenti									

L'ambito inserimento è quello più critico sui cui sarà necessario chinarsi. Un rafforzamento di quest'attività è auspicabile in quanto il numero di utenti e di casi in costante aumento (in particolare fra gli attivi e i disoccupati) dovrà essere gestito in un'ottica sempre più importante di (re)inserimento sul mercato del lavoro.

È imprescindibile che un rafforzamento dovrà preventivamente passare da una maggiore chiarezza strategica: missione, obiettivi, organizzazioni, processi, chiarezza di ruoli con attori interni ed esterni (URC, organizzatori di AUP, DECS, ecc.).

Si propone d'introdurre la funzione di un consulente all'inserimento, in contrapposizione ad un consulente amministrativo, che successivamente all'onboarding si occupi in modo specifico della missione d'inserimento degli utenti.

Quest'ultima dovrebbe essere estesa anche agli utenti attivi, benché non necessariamente con le stesse modalità dei disoccupati.

Per quanto concerne l'"on-boarding", si consiglia di automatizzare il più possibile l'intero processo, grazie all'introduzione di criteri inequivocabili. Tuttavia, riteniamo opportuno che sia svolto almeno un colloquio personale con l'utente, affinché si possa assicurare una raccolta di tutte le informazioni pertinenti. Inoltre, nel caso di figli di utenti, che hanno maggiore probabilità di ritrovarsi in assistenza, si consiglia di monitorarli sin dall'inizio, in particolare se sono agli studi e con difficoltà scolastiche.

iv. Ambito Anticipi, Rette e Recuperi IST

L'ambito segue una dinamica che non è legata alle segmentazioni Attivi, Disoccupati e Inattivi.

Un tema di attenzione sono sicuramente i Recuperi. Il capo Servizio ha fatto notare una grande complessità e un elevato numero di casi legati ai Recuperi. È inevitabile che questa attività sia critica, non tanto per l'aspetto organizzativo interno, ma piuttosto per le caratteristiche intrinseche di questa attività.

Figura 12: Anticipi, Rette e Ricuperi IST

IST	Anticipi, Rette e Recuperi				To do			
	Allocazione 2016	Complessità (Prof, sociale, dipendenze)	Numero casi / Decisioni	Processi Standard*	Rating	Org	Proc	IT
		40%	40%	20%	100%			
Anticipi		2	3	3	2.6	n	n	y
Rette		3	3	4	3.2	y	y	y
Recuperi		4	4	4	4	y	y	y

2.4 Collaborazioni con partner esterni

In questo capitolo, si offre una descrizione delle collaborazioni intrattenute dal SP con alcuni fra i principali partner esterni: gli Uffici Regionali di Collocamento (URC), gli organizzatori di Attività di Utilità Pubblica (AUP) e i servizi sociali comunali. Il focus è posto sulla missione di accompagnamento sociale ed inserimento socio-professionale.

Le informazioni utilizzate provengono principalmente da fonti statistiche (dati SdL e DASF), da alcune pubblicazioni e documenti interni, dalle testimonianze raccolte fra i collaboratori dell'USSI (sia nel quadro del presente mandato, sia nel quadro della valutazione del progetto "OSA 100 incarti") e da una serie d'interviste svolte con i partner esterni: a) due interviste con i capi-ufficio dell'URC di Chiasso e dell'URC di Locarno (per Locarno ha partecipato anche una capo-gruppo); b) due interviste con i referenti di altrettanti organizzatori di programmi AUP (l'impresa sociale Sostare e la casa anziani Tusculum di Arogno); c) infine quattro interviste con dei servizi comunali, cui hanno partecipato un'assistente sociale del Servizio di Accompagnamento Sociale (SAS) di Lugano, l'ex assistente sociale del Comune di Agno, un'assistente sociale del Servizio sociale di Bellinzona e tre collaboratori del Comune e dello sportello LAPS di Tavernes-Toricella. Un ringraziamento va anche ad Ivan Paullessi per la preziosa ricostruzione storica del servizio sociale cantonale.

Le informazioni presentate consentono di mettere in risalto i punti forti, ma anche i punti critici delle collaborazioni con i partner esterni.

2.4.1 Collaborazione con gli Uffici Regionali di Collocamento

Prima di essere a beneficio di prestazioni assistenziali, le persone hanno sovente già effettuato un percorso d'inserimento professionale, segnatamente per il tramite dell'assicurazione contro la disoccupazione. L'intervento dell'assistenza sociale subentra dopo che tale percorso si è rivelato inefficace (parzialmente o totalmente), spesso dopo un periodo medio-lungo d'inattività professionale e tentativi falliti di collocamento. Il compito demandato all'assistenza è pertanto doppiamente difficile, con la necessità d'intraprendere una strategia diversa che preveda un percorso maggiormente orientato sulle potenzialità dell'utenza,

ma anche sulle problematiche della persona al fine di poter agevolare un suo possibile reinserimento professionale (DASF, 2017c).

Per favorire il reinserimento professionale di beneficiari dell'aiuto sociale, l'USSI si avvale attualmente di una strategia interdipartimentale di collaborazione con gli URC. I termini della Strategia SdL-DASF, entrata in vigore il 1° maggio 2012, sono contenuti in uno specifico accordo interdipartimentale⁴⁸. La strategia si rivolge ai disoccupati in assistenza ritenuti idonei al collocamento.

A livello operativo, la strategia prevede che:

- L'UMA (Ufficio Misure Attive) organizza e gestisce le misure di inserimento professionale anche per i disoccupati in assistenza. Attualmente non tutti i PML LADI (Provvedimenti inerenti il Mercato del Lavoro) sono accessibili anche ai disoccupati segnalati dall'USSI⁴⁹. Ciò può limitare in alcuni casi la scelta del CP dell'URC. In generale, però, il catalogo di misure attivabili è giudicato sufficiente da parte degli URC. A questo proposito, giova ricordare che il Cantone, attraverso la L-Rilocc, può finanziare delle misure attive destinate anche a persone a beneficio dell'assistenza, in particolare una serie d'incentivi finanziari per favorire l'assunzione di disoccupati difficilmente collocabili⁵⁰.
- Gli URC gestiscono i progetti di inserimento dei disoccupati in assistenza segnalati dall'USSI, garantendo la consulenza e il controllo e decidendo le misure di inserimento, in maniera analoga a quanto offerto ai disoccupati LADI⁵¹.

⁴⁸ Si tratta dell'"Accordo di collaborazione per l'attuazione della strategia interdipartimentale per l'inserimento professionale di disoccupati in assistenza e riallocazione del credito residuo del Programma Oro BNS".

⁴⁹ Sulla base della direttiva 994 della Sezione del Lavoro dell'8 gennaio 2018 (Guida all'utilizzo dei PML collettivi – Strategia di reinserimento URC per cercatori d'impiego), sono accessibili a utenti USSI in strategia i seguenti PML collettivi: Pratiche ricerca impiego, Sostegno intensivo plus (Prospettive), Fenice, Bilancio giovani e Semestre di motivazione. Non sono invece accessibili: Ricerca impiego settoriale (edilizia, gastro, commercio e industria), Tecniche ricerca impiego base, Tecniche ricerca impiego e sostegno, Sostegno intensivo, POT collettivi, Quadri, IPT bilancio professionale.

⁵⁰ Nei rapporti statistici annuali sulla collaborazione SdL-DASF pubblicati dalla Sezione del Lavoro, non vi è però traccia dell'attribuzione di misure L-Rilocc a utenti USSI in strategia. È fatta menzione unicamente dell'attribuzione di PML LADI. Non ci è possibile quindi sapere se le misure L-Rilocc vengano effettivamente utilizzate anche per gli utenti in strategia.

⁵¹ I consulenti del personale degli URC seguono mediamente circa 120–130 dossier a testa. Gli utenti USSI non vengono seguiti da consulenti dedicati; infatti si ritiene preferibile che non vi sia una corsia

- Fra le nuove domande di assistenza, l'USSI seleziona le persone potenzialmente collocabili da segnalare agli URC, sottoscrive con loro il contratto d'inserimento professionale, decide incentivi, contributi alle spese di trasferta e vitto e sanzioni.
- L'URC fornisce il preavviso iniziale, basandosi sulla valutazione dell'idoneità al collocamento. Giusta l'art. 15 LADI, l'idoneità al collocamento presuppone che il candidato sia disponibile, capace ed autorizzato ad accettare un'occupazione adeguata e a partecipare a provvedimenti di reintegrazione. È utile precisare che l'idoneità al collocamento rappresenta un criterio legale e che la non idoneità non implica necessariamente un impedimento a riprendere un impiego⁵².

A livello statistico, si osserva che, sull'insieme dei 6'463 dossier di aiuto sociale attivi al 31 luglio 2017, 1'038 (16%) avevano un contratto d'inserimento in corso ed erano così ripartiti:

- 814 con contratto sociale (pari al 78% di coloro che hanno un contratto d'inserimento), di cui 343 (43%) con programma AUP in corso;
- 224 con contratto d'inserimento professionale (pari al 22% di coloro che hanno un contratto d'inserimento).

Sul totale dei dossier attivi, solo una quota modesta, ossia il 3.5%, è pertanto gestita secondo la procedura definita nella strategia. Aggiungendo approssimativamente un tasso del 2.8% di beneficiari di assistenza che ricevono indennità di disoccupazione LADI (estrapolazione dai dati del monitoraggio statistico del progetto "OSA 100 incarti" a dicembre 2016), possiamo stimare al 6.3% il tasso di utenti seguiti da un consulente del personale URC⁵³.

Inoltre, si osserva, un certo grado di disparità fra gli OSA in relazione al numero di utenti inseriti in strategia: infatti, il tasso di dossier attivi con contratto professionale varia dallo 0% all'8% (dati USSI al 31.7.2017). Questo dato appare,

preferenziale per beneficiari dell'aiuto sociale, in quanto potrebbe portare loro pregiudizio (possibile segnale negativo inviato ai datori di lavoro).

⁵² Spesso, infatti, il motivo alla base di un preavviso negativo è la mancanza di motivazione e di collaborazione da parte del candidato. In altri casi, il rifiuto è invece dettato da limiti personali "oggettivi" che rendono problematico il collocamento professionale (età, salute, disadattamento e trascuratezza), oppure dal fatto che l'utente segnalato sia già stato inserito in strategia in passato.

⁵³ Ricordiamo, per contro, che a giugno 2017 il 45.6% delle domande pagate era riferito a titolari con statuto lavorativo di disoccupato (v. cap. 2.2.1).

perlomeno a prima vista, di non facile interpretazione giacché: a) l'USSI prevede, almeno su carta, una prima procedura di selezione dei candidati standardizzata e oggettiva basata sui "criteri killer" contenuti nella check-list "Valutazione iniziale"⁵⁴; b) possiamo ipotizzare che vi sia un buon grado di omogeneità fra i "portafogli" di utenti attribuiti a ciascun OSA, in quanto la ripartizione dei nuovi incarti di assistenza avviene secondo la distribuzione geografica e, nei Comuni più grandi, in base all'iniziale del cognome dei titolari di prestazione (la procedura ha quindi un carattere "quasi-aleatorio" e non si basa su una classificazione preliminare dei bisogni).

Va però detto che, se una parte dell'eterogeneità potrebbe effettivamente dipendere dal comportamento eterogeneo dei singoli OSA, anche la prassi degli URC ha probabilmente il suo peso. Si osservano, infatti, delle disparità piuttosto importanti: mentre all'URC di Locarno si registra un tasso del 74.6% di preavvisi favorevoli nel periodo da aprile 2016 a giugno 2017, a Lugano la quota scende al 42.2%. Ciò lascia pensare ad una maggiore selettività di alcuni URC rispetto ad altri, che potrebbe essere dovuta sia alla qualità dei contatti fra i singoli URC e l'USSI, sia ad un certo margine di apprezzamento di cui godono gli URC nella valutazione dell'idoneità al collocamento (non sembrano infatti esserci criteri precisi e oggettivi al riguardo).

Tabella 8: Casi segnalati, preavvisi favorevoli e casi inseriti in strategia (1.2014-6.2017)

	Nuove domande di assistenza	Casi segnalati da USSI	% segnalati su nuove domande	Casi con preavviso favorevole	% preavvisi favorevoli	Casi inseriti in strategia	% inseriti su preavvisi favorevoli	% inseriti su casi segnalati	% inseriti su nuove domande
2014	1934	740	38.3%	465	62.8%	340	73.1%	45.9%	17.6%
2015	1857	792	42.6%	469	59.2%	312	66.5%	39.4%	16.8%
2016	1967	694	35.3%	389	56.1%	237	60.9%	34.1%	12.0%
2017*	892	374	41.9%	216	57.8%	130	60.2%	34.8%	14.6%

Fonte: Elaborazione SUPSI su dati SdL. *Solo primo semestre. Aprile-giugno 2017: dati provvisori.

⁵⁴ Sulla base della check-list, sono attivabili coloro che non hanno una domanda AI pendente, non sono collocati in istituto (casa per anziani o istituti per la cura delle tossicodipendenze), non hanno un certificato d'inabilità lavorativa di lunga durata, non hanno dipendenze certificate, non hanno figli minori di 3 anni, non hanno un lavoro salariato che consente loro un guadagno superiore a 6'000 franchi annui e non hanno diritto alle indennità di disoccupazione LADI.

La tabella 8 mostra un quadro statistico che sintetizza il processo di entrata nella strategia dall'inizio del 2014 e fino al primo semestre 2017. Si osserva che: a) la quota di segnalazioni da parte di USSI sul totale delle nuove entrate oscilla fra il 35.3% del 2016 e il 42.6% del 2015 (dopo un calo delle segnalazioni nel corso del 2016 c'è stata un'inversione di tendenza nel primo semestre del 2017); b) il tasso medio di preavvisi favorevoli da parte degli URC varia dal 56.1% del 2016 al 62.8% del 2014 (come detto precedentemente si osservano però delle differenze significative fra gli URC); c) una quota non irrilevante, e apparentemente in crescita, di casi "si perde" fra il preavviso favorevole dell'URC e l'entrata effettiva in strategia. Fra i motivi di questa ulteriore "scrematura" vi sono casi che, a seguito dell'incontro per la firma del contratto, informano di avere trovato lavoro; casi di persone con ostacoli particolari all'inserimento non rilevati nell'analisi cartacea (es.: dipendenze, malattie, ecc.); casi nei quali l'OSA non convoca l'utente per la firma del contratto; infine casi nei quali l'utente non si presenta all'incontro. Si osserva quindi che, a conclusione dell'iter di selezione, solo un numero piuttosto modesto di nuove domande di aiuto sociale (oscillante dal 12% nel 2016 al 17.6% nel 2014) vengono inserite in strategia.

Per quanto concerne gli esiti della strategia, le testimonianze raccolte presso l'USSI e presso gli URC fanno emergere un giudizio tendenzialmente negativo (da entrambe le parti vi è la percezione che i risultati della strategia siano piuttosto scarsi). D'altro canto, i dati statistici mostrano che più di un terzo dei casi annullati durante il periodo 2014-2016 lo sono stati a causa dell'ottenimento di un lavoro (tabella 9)⁵⁵. Più della metà delle persone che hanno trovato un impiego lo ha tuttavia fatto in modo autonomo (grazie alle proprie ricerche di lavoro), ciò che potrebbe confermare l'impressione di un'efficacia modesta della strategia. Ciò nondimeno, già il semplice fatto di essere seguito da un consulente URC e di doversi attenere alle prescrizioni di controllo previste potrebbe avere un impatto positivo sulle probabilità di collocamento "autonomo" del partecipante. Non è quindi possibile concludere per un'inefficacia della strategia unicamente su questa base.

⁵⁵ Bisogna sottolineare che un annullamento della strategia per l'ottenimento di un impiego non implica necessariamente un'uscita dall'aiuto sociale, in quanto quest'ultima dipende dalla durata dell'impiego, dal livello salariale e dalla numerosità dell'Unità di Riferimento.

Tabella 9: Partecipanti alla strategia alla fine del periodo di riferimento (2014-2016)

	PCI gestite durante il periodo	PCI inattive a fine periodo	PCI inattive perché hanno trovato lavoro				
			n. PCI	% su PCI inattive	di cui collocato da URC	di cui trovato autonom.	di cui altro motivo
2014	624	379	143	37.7%	44.8%	51.7%	2.5%
2015	599	356	143	40.2%	42.0%	55.2%	2.8%
2016	491	290	108	37.2%	40.7%	52.8%	6.5%

Fonte: Elaborazione SUPSI su dati SdL.

Un secondo elemento potenzialmente critico emerso dalle discussioni riguarda la “qualità” dell’inserimento professionale. Infatti, l’ottenimento di un impiego, specie se temporaneo e a tempo parziale, non porta necessariamente all’uscita dall’assistenza; inoltre, non si dispone di dati recenti concernenti la durata dell’inserimento professionale.

Possiamo però rimarcare che il Primo rapporto di valutazione della Strategia SdL/DASF (DSS & DFE, 2014) aveva emesso un giudizio positivo circa l’efficacia della stessa, basandosi su una quota di collocati del 37.2% (assolutamente in linea quindi con i dati degli ultimi anni). Benché fra i 138 partecipanti che avevano trovato lavoro nei primi mesi della strategia, 45 (pari al 32.6% dei casi) fosse ancora a beneficio dell’aiuto sociale a distanza di 9-24 mesi, il restante 67.4% si era reso indipendente dall’assistenza. Sulla scorta di questo dato, era stato stimato che, a fronte di una spesa di 2’764’029 franchi per rimborsi a organizzatori di PML, l’ente pubblico avesse ottenuto un risparmio di circa 5’300’000 franchi solo per spese dirette di aiuto sociale. Nondimeno, in assenza di valutazioni che confrontino gli esiti osservati sui partecipanti con la traiettoria professionale di un gruppo di controllo, non risulta possibile emettere un giudizio definitivo sull’efficacia della strategia⁵⁶. A questo scopo, sarebbe comunque utile disporre di un monitoraggio regolare sugli esiti a medio-lungo termine.

In sintesi, il quadro statistico qui esposto fa emergere un limite legato alla selettività della strategia. Benché la scrematura in entrata permetta con ogni

⁵⁶ Il confronto con un gruppo di controllo permetterebbe di stimare la quota di partecipanti che avrebbero trovato lavoro anche senza essere inseriti in strategia e, quindi, anche l’effetto “netto” della collaborazione SdL-DASF.

probabilità di garantire un buon tasso di collocamento nel mondo del lavoro (fra il 35% e il 40% circa, quota non trascurabile per un pubblico tendenzialmente più fragile rispetto ai disoccupati LADI), la quota di utenti USSI seguiti da un URC (6.3%) appare molto limitata. Per gli altri disoccupati, l'unica misura attualmente disponibile rimane l'Attività di Utilità Pubblica (AUP). Benché sia possibile segnalare per la strategia anche gli utenti che hanno concluso un'AUP in modo meritevole, attualmente il passaggio dall'inserimento sociale all'inserimento professionale sembra avvenire solo in rari casi. **Più in generale, sembra esserci una “zona grigia” di disoccupati a cavallo fra inserimento sociale e professionale (persone giudicate dall'USSI collocabili nel mercato del lavoro ordinario ma ritenute non idonee al collocamento dagli URC), che faticano a ottenere risposte adeguate ai loro bisogni.**

Infine, le testimonianze raccolte presso i diversi attori coinvolti hanno segnalato ulteriori elementi di criticità. In primo luogo, è emerso un certo grado d'insoddisfazione generale per la strategia, sia da parte dell'USSI, sia da parte degli URC. Ciò sembra dovuto, almeno in parte, ad un'insufficiente conoscenza, comunicazione e coordinamento fra i collaboratori “attivi al fronte”. Da parte di alcuni OSA, vi è l'impressione che non vi sia sempre un'adeguata attenzione e/o tempestività nell'attribuzione delle misure attive da parte dei consulenti URC. Per contro, da parte degli URC sono emerse delle perplessità sulla prassi seguita da alcuni OSA, per esempio rispetto alla procedura di annullamento della strategia. L'annullamento dell'iscrizione presso l'URC porta automaticamente all'esclusione dalla strategia e all'annullamento del supplemento d'integrazione. Tuttavia, si osservano casi di persone che si ripresentano dopo poco tempo all'URC per una re-iscrizione, ciò che crea lavoro supplementare ai consulenti dell'URC, già piuttosto sotto pressione per il carico di lavoro cui sono sottoposti, togliendo di fatto energie da dedicare agli utenti che ne avrebbero maggiormente bisogno⁵⁷. Le difficoltà a livello di coordinamento potrebbero dipendere anche dall'assenza di apposite figure di riferimento negli URC.

⁵⁷ Occorre nondimeno precisare che l'iscrizione all'URC è un diritto dell'utente, indipendentemente dall'attribuzione alla strategia.

2.4.2 Collaborazione con gli organizzatori di Attività di Utilità Pubblica

Nei casi in cui l'URC esprime un preavviso negativo in merito ad un possibile inserimento professionale, oppure laddove dal colloquio con l'utente emergano lacune non identificate in fase di valutazione iniziale del cartaceo, l'USSI verifica la possibilità di attivare un percorso d'inserimento sociale, per il tramite di Attività di Utilità Pubblica (AUP)⁵⁸. Esse consistono segnatamente in attività da svolgere in enti pubblici, associazioni, fondazioni e imprese sociali che hanno come obiettivo un riallenamento al lavoro attraverso la verifica delle capacità residue delle persone e il mantenimento delle relazioni sociali⁵⁹.

Le AUP hanno una durata media di 6-12 mesi, ma possono talvolta avere anche durate superiori. La persona che svolge un'AUP, in aggiunta alla prestazione ordinaria di assistenza sociale, riceve un supplemento d'integrazione di 300 franchi al mese e il rimborso forfettario delle spese sostenute per il trasporto pubblico e i pasti fuori domicilio. I principali settori di attività sono: natura e protezione dell'ambiente, ristorazione ed economia domestica, settore commerciale e della vendita, logistica, trasporto e riciclaggio (DASF, 2016).

Fra i numerosi organizzatori di programmi AUP, si possono distinguere 6 enti privati con i quali la DASF ha concluso un contratto di prestazione⁶⁰. Esso ha durata biennale, elenca le prestazioni che il mandatario si impegna a fornire, quantifica il numero di posti da dedicare a utenti segnalati dall'USSI e stabilisce, su questa base, l'ammontare del contributo finanziario cantonale, infine definisce le modalità di monitoraggio e reporting. Le prestazioni fornite dai diversi organizzatori sono sostanzialmente analoghe. Esse consistono principalmente nel convocare, accogliere e introdurre in azienda gli utenti segnalati, valutare le loro capacità lavorative, e motivare, sostenere e favorire il reinserimento sociale e professionale, segnatamente attraverso la creazione di un ambiente di lavoro che stimoli le relazioni interpersonali positive. A livello

⁵⁸ Con alcuni organizzatori è stato recentemente avviato il Progetto stage, misura di durata più breve rispetto all'AUP e finalizzata all'orientamento e alla definizione di un progetto d'inserimento (Stage d'orientamento). Questa misura è per ora limitata agli utenti inseriti nel progetto pilota "OSA 100 incarti".

⁵⁹ Per i giovani adulti di età compresa fra 18-25 anni e senza formazione conclusa, è prevista una misura di inserimento specifica in collaborazione con la Fondazione il Gabbiano (programma Macondo a Chiasso e Midada a Muralto).

⁶⁰ Essi sono l'Associazione L'Orto, l'Associazione Caritas Ticino, la Società a garanzia limitata Sostare, Tavolino Magico, la Fondazione Il Gabbiano (progetto Bikeshearing) e l'Associazione Saetta Verde.

amministrativo, l'organizzatore deve verificare le presenze e assenze degli utenti, e versare loro in anticipo il supplemento d'integrazione. Non è quindi previsto, almeno fino al 2017, il riconoscimento di prestazioni "specialistiche", quali l'accompagnamento sociale, l'offerta di formazioni strutturate, il job coaching o il sostegno al collocamento.

Complessivamente, i posti pianificati sono 85-92 in media annua (calcolati su 260 giornate lavorative all'anno per utente). Per il 2016, il contributo forfettario a carico della DASF stabilito a contratto per la copertura dei costi sostenuti dagli organizzatori per il coordinamento e l'accompagnamento degli utenti varia dai 15.40 ai 45.40 franchi per giorno lavorativo e per utente. I contratti prevedono che l'organizzatore fornisca a scadenze regolari dei report sulla quantità e la qualità delle prestazioni fornite e sugli esiti delle misure, ma non definiscono espliciti indicatori di *outcome* da raggiungere (forma e contenuto del rapporto sono, infatti, da concordare fra le parti). Non sono previsti vincoli particolari nell'ambito dell'autorizzazione e del controllo qualità (per es. il rilevamento della soddisfazione degli utenti o l'adozione di standard di qualità).

Un'altra differenza fra gli organizzatori di programmi AUP riguarda le esigenze lavorative. Infatti, alcune strutture hanno esigenze lavorative simili a quelle del mercato ordinario e sono destinate a persone con maggiori prospettive di collocamento professionale, mentre in altri enti il contesto lavorativo risulta maggiormente protetto e si addice a persone che necessitano di un periodo di riallenamento al lavoro dopo essere stati a lungo senza attività oppure a persone con scarse credenziali di reinserimento professionale sul medio-lungo periodo. L'eterogeneità delle strutture, ma anche dei profili dei partecipanti, rende necessario pensare ad una differenziazione delle AUP in funzione di obiettivi più specifici⁶¹.

Contrariamente a quanto osservato per la Strategia SdL-DASF, il numero di beneficiari di assistenza inseriti nel percorso d'inserimento sociale ha fatto registrare un incremento negli ultimi anni, passando da 543 nel 2014 a 721 nel 2016 (tabella 10). Anche gli utenti che hanno concluso un'AUP alla fine dell'anno di riferimento sono aumentati, passando da 200 nel 2014 a 309 nel 2016. Per contro, il tasso di collocamento al lavoro o in formazione a

⁶¹ A questo scopo, l'USSI ha avviato una riflessione interna finalizzata a differenziare le AUP in tre varianti distinte con durate e obiettivi specifici: "acquisire", "mantenere" e "sviluppare".

conclusione dell'AUP ha conosciuto una diminuzione: se nel 2014 la quota di successo era del 24%, nel 2016 essa si attestava al 15.2%⁶².

Tabella 10: Situazione dei partecipanti ad AUP alla fine del periodo (2014-2016)

	Numero di persone nel percorso nell'anno	Persone che hanno concluso l'AUP al 31.12	Di cui con inizio lavoro o formazione	
			N	%
2014	543	200	48	24.0%
2015	655	274	53	19.3%
2016	721	309	47	15.2%

Fonte: DSS.

Tuttavia, a differenza dell'inserimento professionale, l'AUP ha prioritariamente obiettivi di natura sociale, pertanto l'efficacia non può essere misurata unicamente sul tasso di collocamento, specie con riferimento agli utenti più fragili e da più tempo lontani dal mondo del lavoro.

A questo proposito, un'indagine qualitativa svolta dalla SUPSI ha messo in risalto livelli piuttosto variabili di soddisfazione generale e verso singoli aspetti dell'AUP (Avilés & al., 2014). Fra gli aspetti più apprezzati dai partecipanti vi sono l'aver una giornata strutturata con degli orari, dei ritmi e uno scopo preciso, un sentimento di utilità e di dignità riconquistate, la percezione di avere un vero impiego e di essere riconosciuti e valorizzati come lavoratori oltre che come persone, infine l'aspetto relazionale (maggiori contatti sociali) e l'ambiente di lavoro familiare. Per contro, lo studio ha rilevato anche alcuni aspetti critici, in particolare la presenza di sentimenti d'inquietudine e frustrazione che derivano dalla mancanza di alternative una volta conclusosi il periodo di AUP, di inadeguatezza nell'utilizzo delle proprie competenze e di sfruttamento per la mancanza di un compenso commisurato all'impegno (altri partecipanti vedono per contro nell'AUP un aiuto finanziario). I dati statistici raccolti nel quadro del medesimo studio hanno confermato l'esistenza di effetti medi positivi sul

⁶² A differenza della Strategia SdL-DASF, l'indicatore statistico utilizzato per misurare l'efficacia professionale delle AUP include l'inizio di una formazione professionale. I due indicatori non sono quindi completamente confrontabili.

benessere psicologico e materiale, benché inferiori a quelli rilevati per il lavoro retribuito. Le AUP sono quindi in grado di surrogare parzialmente le funzioni materiali e immateriali del lavoro convenzionale (Avilés, 2016).

Nondimeno, per potenziare l'efficacia dei programmi sulla qualità di vita e l'inserimento professionale, i ricercatori hanno formulato alcune raccomandazioni. In particolare, appare fondamentale che la partecipazione ai programmi non rimanga fine a sé stessa, ma funga da punto di partenza per un progetto d'integrazione condiviso a medio-lungo termine e mirato sulle effettive capacità dell'utente. Per migliorare l'efficacia professionale a vantaggio dei partecipanti che dimostrano buone opportunità di collocamento, la letteratura scientifica sottolinea l'importanza di assicurare una valenza formativa ai programmi e di offrire misure vicine al mercato del lavoro regolare, così come garantire un coaching e un sostegno nella ricerca di opportunità di stage e d'impiego in aziende esterne. Infine, bisogna garantire il passaggio verso le misure d'inserimento professionale gestite dagli URC. D'altro canto, per i lavoratori con minori possibilità di reintegrare i normali circuiti lavorativi, è importante prevedere sbocchi professionali concreti attraverso la creazione di veri impieghi sul mercato del lavoro sussidiato, siano essi situati in aziende a scopo di lucro, nel settore pubblico, oppure in imprese sociali e presso altri enti non profit.

Dalle due interviste svolte nel quadro del presente mandato con organizzatori di programmi AUP, dai workshops e dagli scambi avuti con alcuni collaboratori dell'USSI, è emersa una serie di altre criticità relativamente al processo d'inserimento sociale, così come alcuni interessanti elementi in merito all'efficacia professionale delle AUP.

Un primo problema è che gli OSA non segnalano sistematicamente le persone in inserimento sociale ad un organizzatore, e ciò anche quando vi sarebbero dei posti disponibili. Secondariamente, la segnalazione dell'USSI non è sempre mirata e adeguata alle esigenze e della struttura e al profilo del candidato. Nelle segnalazioni mancano talvolta delle informazioni che potrebbero agevolare il compito dell'organizzatore (ad esempio sulle competenze professionali dell'utente o su situazioni di disagio che necessitano un'attenzione particolare). In terzo luogo, manca sovente un seguito all'esperienza di AUP a conclusione del programma, ciò che rischia di renderlo, di fatto, fine a sé stesso. Nei casi di rinnovo, invece, è stata sottolineata l'importanza di definire degli

obiettivi d'inserimento più precisi e ambiziosi, al fine di garantire la motivazione dell'utente.

Poiché il collocamento sul mercato del lavoro non passa unicamente dalla strategia di collaborazione con gli URC ma talvolta anche attraverso l'inserimento sociale (v. tabella 9), è utile una riflessione sui fattori di successo professionali delle AUP. Secondo l'opinione dell'impresa sociale Sostare, che ha ottenuto nei suoi primi mesi di attività dei risultati lusinghieri in materia d'inserimento professionale, i principali fattori di successo sarebbero:

- La vicinanza del contesto produttivo alle esigenze del mercato del lavoro ordinario.
- Offrire all'utente un accompagnamento intensivo sia dal punto di vista sociale, sia per quanto riguarda il sostegno al collocamento (inserimento in stage, preparazione ai colloqui di assunzione, ecc.).
- Disporre di una rete di datori di lavoro partner, al fine di rafforzare le opportunità di stage e assunzione degli utenti.

Infine, è utile richiamare alcuni elementi emersi dalla valutazione del progetto pilota "OSA 100 incarti", che ha permesso a 3 OSA del SP di sperimentare per due anni una modalità di gestione con un numero ridotto d'incarti (100 rispetto ai circa 260-270 abituali). Lo studio eseguito dalla SUPSI ha infatti mostrato dei benefici sulla qualità del lavoro dell'OSA. Avendo più tempo a disposizione per i compiti di accompagnamento, le OSA hanno la possibilità d'incontrare sistematicamente i nuovi beneficiari di assistenza per una valutazione preliminare del loro potenziale d'inserimento. Ciò permette degli abbinamenti e delle segnalazioni più mirati e consente all'utente di avere una maggiore consapevolezza circa gli obiettivi dei programmi. Vi è inoltre stato un maggiore scambio d'informazione fra l'USSI e gli organizzatori di AUP, in particolare quelli a contratto. Gli organizzatori hanno notato una maggiore disponibilità delle OSA a monitorare e sostenere il percorso degli utenti e a intervenire in caso di bisogno. Contrariamente alla gestione ordinaria (270 incarti), le OSA 100 incarti sono maggiormente disponibili a presenziare ai colloqui d'inizio e fine AUP. La disponibilità e la presenza di tutti gli attori sembra accrescere la motivazione dell'utente, che si sente maggiormente considerato e coinvolto nel proprio progetto d'inserimento.

2.4.3 Collaborazione con i servizi sociali comunali

Né la Las, né la LAPS definiscono una competenza in materia di prestazione di servizio sociale individuale da offrire a beneficiari di assistenza o di altre prestazioni cantonali commisurate al bisogno. Come ricordato nel capitolo 1.2.4, il Comune ha dei compiti in materia d'informazione e consulenza (art. 51 Las), ma non è tenuto a fornire un servizio sociale ai propri cittadini caduti nel bisogno. Da parte sua, il legislatore cantonale non ha concretizzato l'idea iniziale di affiancare alle figure amministrative presenti negli sportelli LAPS delle figure con formazione sociale, che si potessero occupare di fornire ai beneficiari un accompagnamento sociale e costruire con loro un progetto d'inserimento. Nell'elaborazione della Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Lfam), il Cantone ha altresì confermato il ruolo mirato del servizio sociale cantonale (attualmente Ufficio dell'Aiuto e della Protezione) ad intervenire nel caso di famiglie con figli minorenni, ed in particolare laddove sussista un bisogno di protezione dei minori⁶³.

Nel corso degli anni, la sensibilità degli enti locali rispetto alla necessità di dotarsi di un servizio sociale comunale è aumentata. La conseguenza è che una parte dei Comuni ticinesi dispone oggi di un tale servizio. La tabella 11 mostra che 48 Comuni, pari al 41.7% del totale, dispongono di un operatore sociale, per un totale di 37.5 unità a tempo pieno (UTP). I 67 Comuni restanti rappresentano una quota piuttosto ridotta di beneficiari dell'aiuto sociale, ossia 1'515 utenti pari a solo il 15.4% dei beneficiari complessivi di aiuto sociale nel 2016. Il distretto dove la lacuna di operatori sociali comunali appare più importante è il Locarnese e Vallemaggia, seguito dal Luganese, dal Bellinzonese e dalle Tre Valli. Nel Mendrisiotto, per contro, quasi tutti i Comuni, salvo quello di Breggia, dispongono di un servizio sociale.

⁶³ A partire dagli anni Settanta e fino all'entrata in vigore della Lfam nel 2006, il servizio sociale cantonale disciplinato dall'allora Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI, del 15 gennaio 1963), aveva invece assunto di fatto una struttura di servizio sociale di base.

Tabella 11: Servizi sociali e numero di beneficiari di aiuto sociale nei Comuni ticinesi

	Numero di Comuni		Beneficiari di aiuto sociale (UST, 2016)		Operatori sociali (aprile 2017)
	n	%	n	%	UTP
Comuni con operatore sociale	48	41.7%	8311	84.6%	37.5
Comuni senza operatore sociale	67	58.3%	1515	15.4%	0.0
TOTALE	115	100.0%	9826	100.0%	37.5

Fonte: elaborazione SUPSI su dati UST e DASF.

Sulla base di questi dati, e assumendo che i Comuni dispongano di una dotazione adeguata di operatori sociali, è possibile stimare il fabbisogno mancante di personale con formazione sociale per l'accompagnamento di utenti dell'USSI. Tuttavia, occorre ricordare che i servizi comunali non si occupano unicamente di beneficiari di assistenza e che il capitolato d'oneri e la "accessibilità" dei servizi variano da Comune a Comune. Pertanto, la stima che si propone si basa necessariamente (in assenza d'informazioni di dettaglio) su delle ipotesi diversificate:

- Ipotizzando che l'accompagnamento di utenti dell'USSI rappresenti il 25% del carico di lavoro degli operatori sociali comunali, occorrerebbe prevedere 1.7 UTP supplementari per i Comuni sprovvisti di servizio sociale.
- Se tale quota fosse del 50%, il numero di UTP salirebbe a 3.4.
- Infine, se la quota fosse del 75%, mancherebbero complessivamente 5.1 UTP.

L'eterogeneità attualmente presente sul territorio cantonale crea di fatto delle disparità di trattamento fra beneficiari di aiuto sociale che possono far capo a prestazioni di servizio sociale garantite da personale adeguatamente formato e beneficiari che sono domiciliati in Comuni sprovvisti di operatore sociale⁶⁴.

L'assenza di un servizio sociale comunale ha un impatto negativo sul carico di lavoro degli OSA. Infatti, nei Comuni dove esiste un operatore sociale l'OSA non si trova nella situazione di dover dar seguito ad una serie di richieste e bisogni che solitamente vengono evasi dal servizio sociale (verifica della corrispondenza da inviare all'USSI, gestione dei pagamenti, ecc.). In questi casi,

⁶⁴ Questi ultimi utenti non possono beneficiare di un sostegno sociale, a meno che non rientrino in categorie di utenza specifiche per le quali esistono dei servizi sociali specializzati (ad esempio presso le antenne per persone affette da problemi di dipendenza, oppure presso i Servizi Psico-Sociali).

L'OSA dispone di una figura professionale di riferimento alla quale può segnalare delle situazioni problematiche di cui egli stesso si rende conto o che gli vengono esposte dall'utente (per esempio rinnovi incompleti, problemi familiari o problemi di salute che richiedono un sostegno per la richiesta di prestazioni AI). Nei Comuni dove manca un servizio sociale, la mole di lavoro è dunque maggiore, in quanto non c'è una figura che sostiene l'utente dal punto di vista amministrativo. Occorre poi svolgere delle attività d'informazione, così come, in determinati casi, garantire un aiuto d'urgenza (per esempio nel caso di uno sfratto).

L'operatore sociale si occupa di formulare e monitorare il progetto di emancipazione con l'utente, ciò che un funzionario amministrativo non è preposto a fare. Quando c'è un operatore sociale, l'OSA si occupa principalmente di evadere le domande e prendere le decisioni amministrative che riguardano la pratica di aiuto sociale. Si occupa inoltre di mansioni legate al percorso d'inserimento sociale, compito che talvolta condivide con il servizio sociale. Spesso, infatti, è il servizio sociale che prende direttamente contatto con un organizzatore di programmi AUP, mentre altre volte è l'OSA che assume l'iniziativa (in ogni caso spetta sempre all'USSI l'approvazione finale).

Ai fini di una collaborazione rapida ed efficace, è essenziale che si crei una relazione di fiducia fra i professionisti che compongono la rete di riferimento dell'utente e fra i professionisti e l'utente stesso. A questo scopo, secondo diverse operatrici sociali intervistate, è molto utile organizzare a cadenza regolare, ma in particolare in occasione dell'apertura della domanda di assistenza⁶⁵, dei colloqui tripartiti fra OSA, operatore sociale e utente. In questo modo, si favorisce la conoscenza e lo scambio d'informazioni fra professionisti, come pure la partecipazione e l'attivazione dell'utente (che a volte si sente invece "un numero"). Inoltre, si facilita una maggiore chiarezza nell'utente circa i ruoli di ciascuna figura professionale.

Gli incontri e gli scambi d'informazioni fra OSA e operatore sociale sono utili anche per "andare oltre la pratica". Talvolta, si possono infatti creare dei conflitti di vedute fra USSI e servizi sociali in merito a determinate decisioni. Pur riconoscendo l'importanza di applicare in modo rigoroso le disposizioni

⁶⁵ Se successivamente non fosse possibile prevedere ulteriori incontri a cadenza regolare, bisognerebbe perlomeno garantire uno scambio d'informazioni ai fini di un aggiornamento continuo della situazione dell'utente.

normative, alcuni operatori sociali sostengono l'utilità di garantire all'OSA un certo grado di flessibilità in determinate situazioni e laddove una valutazione da parte dei servizi sociali (o di un altro professionista) ne dimostri il bisogno per il perseguimento del progetto d'inserimento dell'utente⁶⁶.

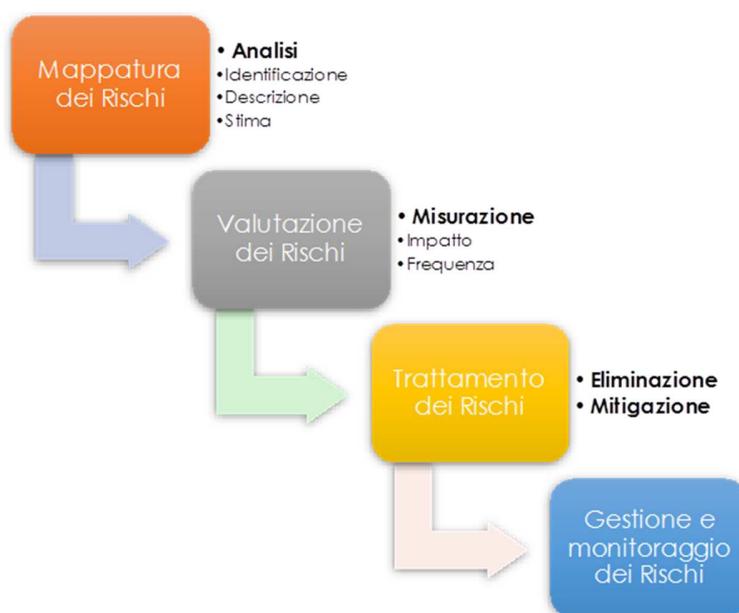
Un ultimo elemento degno d'interesse riguarda l'identificazione di un eventuale bisogno di accompagnamento sociale. Le persone si rivolgono ai servizi molto spesso unicamente nel momento in cui iniziano a riscontrare dei problemi finanziari. Come osservato in precedenza, nel sistema attuale non tutti i Comuni ticinesi dispongono di un operatore sociale e perciò l'utenza viene incontrata in prima istanza da un funzionario spesso qualificato quale impiegato di commercio (Serkizyan, 2015). Un impiegato dello sportello LAPS non è di regola formato per affrontare al meglio le problematiche sociali che possono sovente emergere, in modo più o meno esplicito, durante le fasi del colloquio. Pur svolgendo di fatto in molti casi un importante lavoro di "filtro" e di smistamento degli utenti verso i servizi sociali, gli sportelli LAPS non possono garantire questa funzione in modo professionale. Pertanto, laddove disponesse di figure specializzate nell'accoglienza e nella valutazione dei bisogni dell'utenza, l'USSI potrebbe dare un utile contributo all'identificazione precoce di casi che necessitano di un accompagnamento sociale.

⁶⁶ A questo scopo, la Città di Lugano ha elaborato con l'USSI un apposito Vademecum.

2.5 Rilevamento dei rischi e dei controlli

La figura 12 rappresenta le fasi del processo di risk management, che verranno illustrate nei punti successivi del capitolo.

Figura 13: Processo di risk management



2.5.1 Mappatura dei rischi

Il primo passo nel processo di risk management è l'identificazione di tutti i potenziali rischi, eventi, fattori che potrebbero mettere in pericolo l'organizzazione, sia essa privata o pubblica.

Nel caso specifico, tali minacce potrebbero rappresentare un serio pericolo per l'USSI, così come, indirettamente, per l'amministrazione cantonale. In altre parole, il verificarsi di un determinato evento potrebbe avere un impatto rilevante sia in termini di perdite finanziarie che d'immagine.

Ecco perché è importante creare una lista master con tutti i rischi identificati, così da pianificare delle azioni di mitigazione. A tale riguardo, dall'esito delle sessioni di workshop, dalle interviste e dall'audit intermedio svolto da parte del Controllo cantonale delle finanze, si è estrapolata una lista pertinente di tali rischi.

2.5.2 Valutazione dei rischi

In questa seconda fase del processo di risk management, ogni singolo rischio sulla lista master è stato analizzato e classificato sulla base di una macro categoria:

- **Rischi Strategici**
 - Ritardo Tecnologico
 - Reputazione
 - Gestione dei partenariati
- **Operativi**
 - Processi
 - *Capacità operativa per funzioni critiche*
 - *Processi critici non informatizzati*
 - *Sistemi informativi non integrati*
 - *Gestione della contrattualistica con l'utenza e le controparti*
 - *Inadempienze dei partners*
 - HR
 - *Competenze inadeguate*
 - *Limitata propensione al cambiamento*
 - *Carenza di leadership*
 - Integrità
 - *Conflitti d'interesse*
 - *Frodi dei dipendenti*
 - *Frodi di terzi*
 - *Atti illeciti*
 - *Violazioni delle direttive*
 - IT
 - *Sistemi frammentati*
 - *Dati disomogenei*
 - *Customer Relationship Management inesistente*
 - *Accesso al dato non sempre garantito*
 - Legali
 - *Responsabilità verso terzi*
 - *Compliance*
 - *Gestione dei ricorsi*

Una prima analisi qualitativa ha permesso di attribuire una probabilità stimata dell'evento articolata in diverse categorie, ossia **“Improbabile”**, **“Raro”**, **“Possibile”**, **“Probabile”**, **“Altamente probabile”**.

Una seconda analisi, sempre di tipo qualitativo, ha invece consentito di valutare l'impatto dei singoli rischi secondo le seguenti categorie: **“Trascurabile”**, **“Contenuto”**, **“Significativo”**, **“Rilevante”**, **“Grave”**.

La combinazione delle due analisi, ossia la valutazione della probabilità d'insorgenza e la stima del relativo impatto, ha permesso di quantificare la gravità intrinseca rappresentata da ogni singolo rischio (grado di severità). In modo pragmatico, vale la pena di focalizzarsi principalmente sui rischi più importanti che potrebbero arrecare dei danni significativi all'Ufficio. A tale proposito, nelle tabelle 12 e 13, sono indicati i rischi individuati con le rispettive severità intrinseche (rischio teorico massimo, non necessariamente realizzato).

Come si evince dalla tabella 12, i rischi con un elevato grado di severità (con punteggio maggiore di 19) concernono i seguenti ambiti:

- Strategico (Reputazionale): rischio di fuga di notizie.
- Operativo (Processi/IT): mancanza di controlli di plausibilità e di una sorveglianza su tutti i pagamenti, sia a livello di processi sia di IT.

Tabella 12: Severità elevate (rischio intrinseco)

Macro Classificazione Rischio	Ambito di Rischio	Area USSI	Rischio Individuato	Intrinseco			
				P	I	Severità	Live llo Severità
Strategico	Reputazionale	Tutte	Fuga di notizie sensibili relative a potenziali inefficienze presenti presso USSI che potrebbero incrinare ancora maggiormente l'opinione pubblica.	4	5	20	E  20
Operativo	Processi/IT	Prestazioni/Contabilità	Possibilità d'inserimento di qualsiasi importo di pagamento nel sistema da parte degli OSA. Nessun controllo di plausibilità.	4	5	20	E  20
Operativo	Processi/IT	Contabilità	Sorveglianza e gestione lacunosa dei pagamenti in entrata e uscita nell'ambito prestazioni erogate per il tramite della Sezione Finanze.	4	5	20	E  20

Tabella 13: Severità medio-alte (rischio intrinseco)

Macro Classificazione Rischio	Ambito di Rischio	Area USSI	Rischio Individuato	Intrinseco			
				P	I	Severità	Livello Severità
Strategico	Tecnologico	Tutte	Ritardo tecnologico nell'adozione di una nuova piattaforma informatica che permetta una gestione più efficace ed efficiente dell'operato USSI. Infatti l'utilizzo di nuove tecnologie coadiuvate da una maggiore integrazione dei dati risulterebbe d'importanza strategica per l'intero ufficio.	4	4	16	A  16
Strategico	Reputazionale	Tutte	Comunicazione inappropriata verso l'esterno in quanto non soggetta ad alcuna direttiva.	4	4	16	A  16
Operativo	Processi/HR/Legale	Prestazioni	Esame errato dei dossier o inserimento sbagliato dei dati nel sistema con conseguente esborso di prestazioni non conformi alla legge, direttive, ecc. @Fase di apertura	4	4	16	A  16
Operativo	Integrità/Processi/IT	Prestazioni/Contabilità	Possibilità di svolgere attività di pagamento in malafede, senza che venga svolto un controllo dell'importo e del beneficiario.	3	5	15	A  15
Finanziario	HR/Processi/IT	Recupero	Ritardi significativi nell'azione di recupero delle pensioni alimentari anticipate, delle prestazioni assistenziali e del contributo a carico dei genitori nell'ambito del collocamento minorenni con conseguente rischio di prescrizione.	5	3	15	A  15
Strategico	Partenariato	Tutte	Conflitto d'interesse con i vari partners nel perseguire efficacemente gli obiettivi rilevanti per USSI.	4	3	12	A  12
Operativo	Processi/HR/Legale	Prestazioni	Esame errato del dossier o inserimento sbagliato dei dati nel sistema con conseguente esborso di prestazioni non conformi alla legge, direttive, ecc. @Fase di revisione	3	4	12	A  12
Operativo	Integrità/Processi/IT	Prestazioni	Creazione di utenti fittizi nel sistema che potrebbero essere impiegati nello svolgimento di attività fraudolenti.	3	4	12	A  12
Operativo	Integrità/Processi/IT	Prestazioni	Attività fraudolenta da parte degli utenti nell'informare gli OSA in merito alla propria situazione personale in essere.	4	3	12	A  12
Operativo	Processi/IT/HR	Inserimento	Processo di profiling dell'utente lacunoso in quanto non permette necessariamente di mettere in evidenza il potenziale dell'utente.	4	3	12	A  12
Operativo	HR/Processi	Ispettorato Sociale	Assenza di approfondimenti, ed accertamenti, in caso di dubbi o segnalazioni riguardanti potenziali dossier sospetti con conseguente, probabile, pagamento di prestazioni non conformi.	4	3	12	A  12
Operativo	HR/Processi	Tutte	Attività "day-by-day" dell'ufficio USSI non garantite in caso di assenze non pianificate.	4	3	12	A  12
Operativo	Processi/IT	Tutte	Gestione problematica delle pendenze "day-by-day".	4	3	12	A  12
Finanziario	Processi/IT	Recupero	Ritardi nella messa in atto delle azioni di regresso a seguito della mancanza di automatismi nel passaggio delle informazioni fra i vari uffici dello Stato, così come l'operato non tempestivo da parte delle autorità e partners esecutivi.	5	2	10	M  10
Operativo	HR/Processi	Prestazioni	Metodologia/criteri utilizzati nella valutazione dei dossier relativi all'utenza che divergono da OSA a OSA, in quanto tendenzialmente soggetti, piuttosto che integralmente oggettivi.	3	3	9	M  9
Operativo	Processi/IT	Prestazioni	Possibilità di concordare una pigione più alta del prezzo di mercato fra utente e locatario.	3	3	9	M  9
Operativo	Processi/IT/HR	Inserimento	Utenti con alto potenziale d'inserimento in attività AUP mercato del lavoro, non necessariamente vengono presi a carico dal servizio inserimento. Responsabilità di chi fa cosa, non chiare fra servizio prestazioni ed inserimento.	4	2	8	M  8
Operativo	Integrità/Processi	Prestazioni	Svolgimento di attività lavorative in nero da parte degli utenti.	3	2	6	M  6
Operativo	Processi/IT	Rette	Rilevamento errato dei compensi alle famiglia affidatarie e delle rette ai centri educativi con conseguenti errori e ritardi nell'evasione delle richieste.	3	2	6	M  6
Operativo	Processi/IT	Anticipo Alimenti	Rilevamento errato dell'anticipo della pensione alimentare destinata ai figli minorenni con conseguenti errori e ritardi nell'evasione delle richieste.	3	2	6	M  6
Operativo	HR/Processi	Giuridico	Carenza nel supporto giuridico dato ai vari servizi.	3	2	6	M  6
Operativo	Processi/Integrità	Prestazioni	Conflitto d'interesse nella valutazione dei preventivi da parte della commissione dentisti.	3	2	6	M  6
Rischio Totale Intrinseco						300	
Rischio Totale Intrinseco MEDIO-ALTO				48%			

Nella tabella 13 sono riportati i rischi con un livello di severità inferiore a 19, considerati comunque come medio-alti. Di seguito una breve sintesi:

- Strategico (Tecnologico): gap informatico.
- Operativo (Processi): comunicazioni ridondanti, che portano a classificazioni imprecise sia per l'inserimento sia per le prestazioni.
- Operativo (Processi/IT): controlli pressoché inesistenti permettono tecnicamente una frode interna. Ci possono anche essere rischi di frodi esterne, se ci riferiamo al punto 2.1.2 tabella 1, dove si può notare che il recupero aiuto sociale indebitamente percepito è aumentato in maniera significativo dal 2012 al 2016. Vi è da chiedersi se questo aumento è legato ad una lentezza nel recupero o ad un aumento di potenziali frodi esterne.

2.5.3 Piano di risposta o trattamento dei rischi

Sulla base della matrice “Risk Assessment” (figura 13), è possibile per ogni singolo rischio determinare quale approccio risulta più adeguato e conveniente adottare:

- **“Accettare e Monitorare”.**
- **“Mitigare”.**
- **“Rimuovere o Mitigare”.**

Per quanto concerne i rischi più seri, laddove la severità del rischio va oltre la soglia di accettabilità, è conveniente trasferire o mitigare il rischio.

Nel caso specifico, è essenziale mettere in atto delle azioni atte a minimizzare probabilità e impatto del verificarsi di un determinato evento. Nelle tabelle 14 e 15 sono riportate alcune prime indicazioni di mitigazione, rispettivamente per le severità con punteggio superiore e inferiore a 19.

Per le severità più gravi, si potrebbero prevedere i seguenti interventi a breve termine:

- Sensibilizzazione del personale.
- Introduzione di limiti di competenza nell'ambito dell'esborso di prestazioni che, tra l'altro, ridurrebbe anche il potenziale rischio di frode interno.

A medio termine, si potrebbero per contro prevedere di implementare una nuova logica di controlling supportata da una piattaforma IT.

Figura 14: Matrice di risk assessment

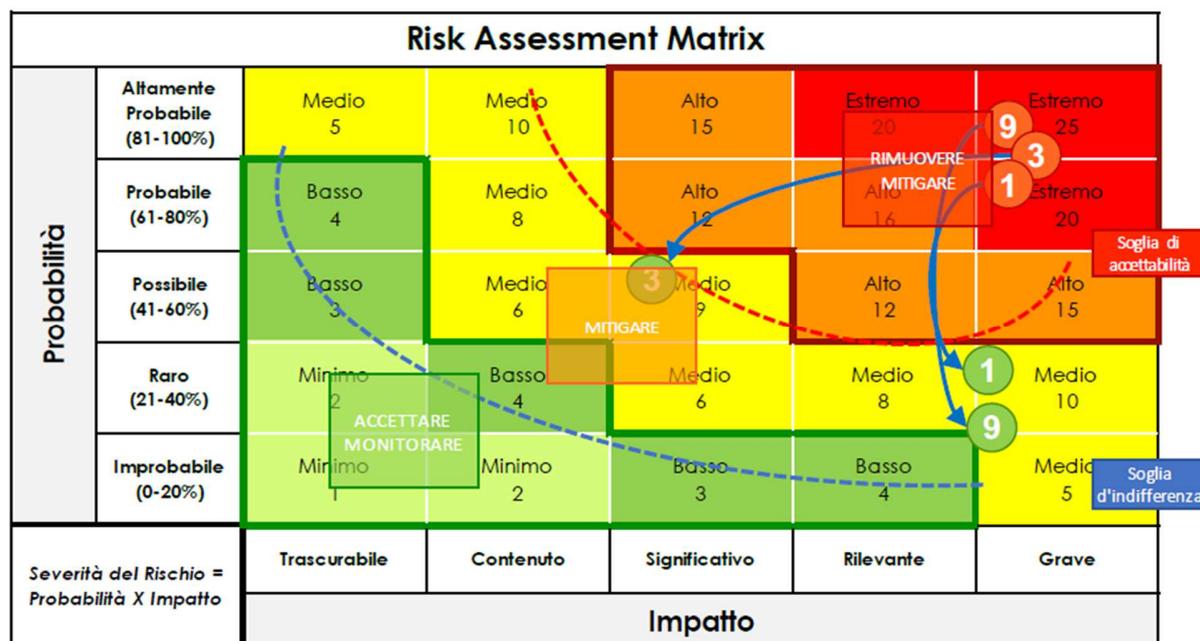


Tabella 14: Livello di severità (residuo) con mitigazione per rischi elevati

Macro Classificazione Rischio	Ambito di Rischio	Area USSI	Azione			Note	Residuo				
			Si	No	n°		P	I	Severità	Livello Severità	
			Strategico	Reputazionale	Tutte		x			Sensibilizzare il personale in merito alle nuove direttive riguardanti la comunicazione esterna.	3
Operativo	Processi/IT	Prestazioni/Contabilità	x			Nel caso venga inserito un importo di pagamento superiore ad una certa soglia, il Capo Servizio Prestazioni o Contabilità dovrà dare l'approvazione. In sostanza si tratterà d'introdurre un concetto di "4-eyes check".	1	5	5	M	5
Operativo	Processi/IT	Contabilità	x			Introduzione di una nuova logica di accounting che permetta di avere una visione più granulare sui pagamenti in uscita (forte dipendenza dalla nuova piattaforma IT). Potenziamento del servizio Contabilità ed adozione di un concetto "4-eyes check".	2	5	10	M	10

Tabella 15: Livello di severità (residuo) con mitigazione per rischi medio alti

Strategico	Tecnologico	Tutte	x		Assicurare che il Centro Sistemi Informativi TI percepisca l'urgenza e svolga una scelta mirata, sulla base delle esigenze tecnologiche e funzionali, della tipologia di piattaforma che verrà adottata con una visione di lungo termine 5-8 anni.	2	4	8	M	8
Strategico	Reputazionale	Tutte	x		Definire delle direttive chiare di chi e come dovrà essere gestita la comunicazione verso l'esterno.	2	3	6	M	6
Operativo	Processi/HR/Legale	Prestazioni	x		Nel caso la prestazione/complessità del dossier fosse superiore ad una certa soglia, il Capo Servizio dovrà essere coinvolto per l'approvazione. In sostanza si tratterà d'introdurre un concetto di "4-eyes check".	2	3	6	M	6
Operativo	Integrità/Processi/IT	Prestazioni/Contabilità	x		Nel caso venga inserito un'importo di pagamento superiore ad una certa soglia, il Capo Servizio Prestazioni o Contabilità dovrà dare l'approvazione. In sostanza si tratterà d'introdurre un concetto di "4-eyes check".	1	5	5	M	5
Finanziario	HR/Processi/IT	Recupero	x		Potenziamento del personale e relativa ottimizzazione del processo concernente il recupero.	1	2	2	B	2
Strategico	Partenariato	Tutte	x		Formalizzazione per mezzo di accordi "SLA" della tipologia d'interazione che dovrà essere instaurata e mantenuta con i vari partners con una chiara definizione degli obiettivi comuni che dovranno essere efficacemente perseguiti.	3	3	9	M	9
Operativo	Processi/HR/Legale	Prestazioni	x		Nel caso la prestazione/complessità del dossier fosse superiore ad una certa soglia, il Capo Servizio dovrà essere coinvolto per l'approvazione. In sostanza si tratterà d'introdurre un concetto di "4-eyes check".	2	2	4	B	4
Operativo	Integrità/Processi/IT	Prestazioni	x		Ad apertura di un nuovo dossier, il Capo Servizio Prestazioni dovrà provvedere a dare l'approvazione affinché venga creato il nuovo utente nel sistema. In sostanza si tratterà d'introdurre un concetto di "4-eyes check".	1	4	4	B	4
Operativo	Integrità/Processi/IT	Prestazioni	x		Migliore integrazione dei dati nella piattaforma IT che permetta una visione olistica della situazione in essere dell'utente (Assicurazioni sociali, eredità, ecc.).	2	3	6	M	6
Operativo	Processi/IT/HR	Inserimento	x		Adozione di un nuovo processo di on-boarding dell'utente che miri ad una migliore definizione delle effettive potenzialità. Il tutto coadiuvato dall'introduzione di una	2	3	6	M	6
Operativo	HR/Processi	Ispettorato Sociale	x		Potenziamento della funzione d'ispettorato ed ulteriore rafforzamento della collaborazione con i vari partner TI.	2	3	6	M	6
Operativo	HR/Processi	Tutte	x		Ridefinizione della struttura organizzativa con relativo potenziamento dell'organico, così come un'ottimizzazione dei processi di lavoro.	2	2	4	B	4
Operativo	Processi/IT	Tutte	x		Adozione di un sistema CRM "Customer Relationship Management" a supporto del personale USSI.	2	2	4	B	4
Finanziario	Processi/IT	Recupero	x			5	2	10	M	10
Operativo	HR/Processi	Prestazioni	x		Promozione attiva della politica di know-how sharing fra il personale OSA e il Capo Servizio.	2	3	6	M	6
Operativo	Processi/IT	Prestazioni	(x)		Il sistema di gestione IT dovrebbe poter dare un'indicazione automatica del prezzo medio della pigione di mercato di una determinata regione sulla base del numero di locali messi a disposizione in affitto.	2	2	4	B	4
Operativo	Processi/IT/HR	Inserimento	x		Revisione dei processi con una chiara definizione delle responsabilità fra servizio Prestazione ed Inserimento. Introduzione di una nuova figura professionale con competenze legate al mondo risorse umane, psicologia del lavoro, job coaching, ecc.	2	2	4	B	4
Operativo	Integrità/Processi	Prestazioni	(x)		Potenziamento della funzione d'ispettorato ed un ulteriore rafforzamento della collaborazione con l'Ufficio del Lavoro TI.	2	2	4	B	4
Operativo	Processi/IT	Rette	(x)		Ottimizzazione del processo concernente l'evasione delle richieste. Controllo a posteriore della correttezza dell'operazione da parte di coloro che si occupano del recupero.	2	2	4	B	4
Operativo	Processi/IT	Anticipo Alimenti	(x)		Ottimizzazione del processo concernente l'evasione delle richieste. Controllo a posteriore della correttezza	2	2	4	B	4
Operativo	HR/Processi	Giuridico	(x)		Potenziamento del personale. Idealmente con l'introduzione di un avvocato quale Capo Servizio Giuridico.	2	2	4	B	4
Operativo	Processi/Integrità	Prestazioni				3	2	6	M	6
					Rischio Totale Residuo			140		
					Rischio Totale Intrinseco BASSO	22%				

Con l'introduzione di queste poche misure di mitigazione, si può portare il livello di severità sotto la soglia di accettabilità, ossia a un livello fra 5 e 10.

Inoltre, per tutte le severità (incluse anche quelle medio-alte di cui alla tabella 15), i seguenti interventi di breve termine permettono una mitigazione importante:

- Operativo: impiego di figure dedicate, ad esempio nel caso dell'"On-boarding" dell'utente.
- Rafforzamento del ruolo d'ispettore.

A medio-lungo periodo:

- Revisione dei processi anche con i partners esterni e rinnovo della piattaforma IT.

2.5.4 Sintesi

Quanto sopra descritto in termini di metodologia di Risk Management dovrebbe essere messo in pratica attraverso una revisione regolare dello stato di ogni singolo rischio, in modo da attivare delle azioni di mitigazione immediate qualora si verificasse un aumento del livello di severità.

Tale approccio è in grado di rispondere anche alle criticità emerse dal rapporto intermedio di revisione redatto dal Controllo cantonale delle finanze del 22 marzo 2017 e dalle relative risposte dell'USSI.

Ci permettiamo di riassumere i seguenti punti di criticità:

i. “Le analisi procedurali e contabili hanno evidenziato l'assenza di un sistema di controllo interno adeguato.”

Quest'aspetto è preoccupante e necessita di un intervento immediato. Mancano dei controlli legati al livello di competenza di spesa e degli opportuni blocchi informatici. Un errore di computazione in buona fede negli importi inseriti a sistema è sempre possibile, così come il rischio di creazione di utenti fittizi.

ii. “Vi sono degli errori di valutazione nel versamento di prestazioni non dovute”

L'USSI ha potuto dimostrare che questo aspetto è forse stato sopravvalutato. Questa problematica è stata associata a vizi di forma più che di sostanza (ad esempio, la mancanza dei preventivi richiesti da procedura per il pagamento di occhiali da vista). Converrebbe valutare una procedura più semplice che consista nel definire le tariffe sulla base di prezzi standard (per es. decisi da un ispettore che monitora il mercato) piuttosto che lasciare l'onere della prova agli utenti.

D'altro canto, alcune preoccupazioni del rapporto di revisione del Controllo cantonale delle finanze sono parzialmente confermate dal fatto che il numero di casi legati a prestazioni indebitamente percepite (cap. 2.1.2, tabella 1) sono aumentati in modo significativo dal 2012 al 2016.

iii. "Sono stati rilevati conflitti di interesse possibili legati alla Commissione periti dentisti"

Una figura di doppio controllo e di ispettorato, oltre alle raccomandazioni espresse dal rapporto di revisione del Controllo cantonale delle finanze del 22 marzo 2016, potrebbe ridurre questi conflitti.

Conclusioni

Pur condividendo quanto rilevato dal rapporto di revisione del Controllo cantonale delle finanze, esistono delle soluzioni, comunemente utilizzate in molte aziende per ovviare a questi problemi, che potrebbero essere adottate dall'USSI senza particolari difficoltà, ossia:

- La definizione di obiettivi espliciti e di KPI trasparenti, in particolare per il Servizio Inserimento e per il Servizio Rette Anticipi Ricuperi. Ad oggi non sono stati riscontrati obiettivi condivisi legati ai casi e indicatori d'impatto in questi ambiti.
- La definizione di un budget ordinario di spesa per singolo utente, che possa fungere da base di riferimento per un controllo delle spese e degli eventuali sorpassi.

- La definizione di un budget straordinario per utente. Si ha la percezione che esborsi significativi possano accadere senza che vi siano campanelli d'allarme o strumenti di controllo efficaci per aiutare i quadri a monitorare l'erogazione delle prestazioni.
- L'introduzione, per entrambi i budget di cui sopra, di indicatori per singola voce di spesa e cumulativi dotati di soglie oltre le quali è necessario chiedere l'intervento di un superiore. Ciò avrebbe il merito di ridurre il numero di errori banali ma, soprattutto, di sensibilizzare gli operatori sull'entità delle spese effettuate.

2.6 Catalogazione preliminare delle problematiche riscontrate

Dall'analisi preliminare della situazione attuale esposta nei capitoli precedenti, si sono rilevate una serie di criticità, che vengono di seguito sintetizzate e classificate in ambiti specifici.

2.6.1 Criticità nel processo di apertura dell'incarto

- Allo stato attuale non vi è una profilatura sistematica dell'utente per capire se si tratta di un possibile candidato all'inserimento.
- La raccolta d'informazioni dai Comuni non è standardizzata e non è sempre completa (il Servizio Centrale delle Prestazioni Sociali cerca di sensibilizzare su questo tema).
- La formazione e la conoscenza del complesso quadro normativo tra gli operatori e i vari attori non sono sempre adeguate e uniformi (Comuni, sportelli LAPS, OSA).
- Esiste a volte un'oggettiva difficoltà nel valutare la sostanza e la capacità reddituale effettiva che, in taluni casi, potrebbe non essere dichiarata dagli utenti.
- Il lavoro in nero può sfuggire, nonostante gli accertamenti dell'Ispettorato del lavoro.

- L'accertamento sulla convivenza è difficile, ma è un tema importante da monitorare attentamente per ridurre o contenere gli abusi, stante oltretutto l'attuale assenza di un ispettore.
- Non vi è alcuna visibilità dei movimenti del secondo pilastro, con conseguente difficoltà nel valutare la ricchezza globale degli utenti.

Dal sistema informatico non si possono riconciliare tutte le forme di sussidi e redditi percepiti dall'utente. Vi è un rischio di esborso eccedente il livello di sostentamento previsto dalla normativa.

2.6.2 Sovraccarico di lavoro degli OSA

- Sino a fine gennaio 2018, un OSA a tempo pieno si occupava in media di circa 270 incarti, contro i 180 del 2010. Solo a partire da febbraio 2018, grazie all'impiego di personale ausiliario, è stato possibile ridurre il numero di incarti seguiti a circa 230 per operatore, di cui circa 30 in relazione ai quali non vengono erogate prestazioni. Al riguardo è importante rilevare anche che le Best Practices delle norme COSAS prevedono 80-100 incarti per operatore, ipotizzando però un contenuto di attività non solo amministrativo ma, anche, di presa a carico sociale (intesa soprattutto come accompagnamento verso l'inserimento sociale e professionale).
- Il sovraccarico di lavoro sembra aver portato a un aumento dei possibili errori di valutazione e gestione degli incarti da parte degli OSA.
- Si è viepiù delineata, negli ultimi anni, la mancanza di tempo da dedicare all'accompagnamento e alla ricerca di misure d'inserimento. La diretta conseguenza è che solo per una parte degli utenti ritenuti inseribili sono attivate queste misure.
- Sembra affiorare nella percezione degli utenti un peggioramento della qualità del servizio offerto, così come dell'immagine dell'USSI e degli OSA. Ciò genera un elevato numero di reclami e lettere al Dipartimento, che non sono sempre evasi entro un tempo ragionevole.
- Si rilevano situazioni di demotivazione, stress e tensione nei rapporti interni ed esterni.

- Si osserva la mancanza di controlli interni, sia di processo sia informatici. È possibile immettere a sistema importi di qualsiasi entità senza che vi sia un doppio controllo o una chiara attribuzione di responsabilità.

La missione degli OSA è da rivedere, così come l'allineamento delle competenze. Nonostante quanto suggerisce l'acronimo, essi non sono degli operatori sociali, poiché si occupano quasi esclusivamente di attività amministrative. Ridurre il numero d'incarti per dare maggior spazio all'accompagnamento sociale non è una soluzione desiderata da tutti gli operatori. Per i controlli, soprattutto nell'ambito degli esborsi, basterebbe introdurre la prassi di fissare dei limiti di spesa, suddivisi in budget ordinario e straordinario, che richiedano, qualora superati, l'intervento di un superiore.

2.6.3 Carente integrazione dell'informatica

- L'integrazione dei dati concernenti le assicurazioni sociali è limitata. Ciò significa che i dati e le informazioni contenuti nei diversi database di GIPS non sono univoci rispetto ai singoli utenti.
- Il numero AVS non è utilizzato sistematicamente per un problema legato alla privacy. Esso avrebbe tuttavia il merito di risultare unico per ogni individuo. Inoltre, identificando gli utenti sulla base del numero AVS si potrebbe valutare la possibilità di allineare almeno in parte i vari database, quantomeno consentendo, nel rispetto delle normative in vigore, delle segnalazioni automatiche su temi specifici (per es. in relazione ai pagamenti di redditi da secondo pilastro e, anche, di eventuali rendite AI non comunicate tempestivamente all'USSI).
- L'applicativo GIPS non è più adeguato alle esigenze attuali ma, soprattutto, non permette di fornire una visione d'insieme dell'utente e di svolgere controlli in modo adeguato, oltre a non permettere una gestione elettronica dell'incarto. Inoltre, l'applicativo GIPS non è automatizzato per quanto concerne la gestione delle scadenze legate alle decisioni che l'operatore deve regolarmente effettuare (pagamenti, rinnovi, ecc.).
- La gestione delle scadenze è effettuata in modo individuale, nella migliore delle ipotesi sulla base di un foglio di lavoro Excel proprio a ogni operatore e non condiviso in un modello unico.

- Il sistema, nonostante preveda diversi controlli di plausibilità automatici, è privo di un adeguato meccanismo di verifica delle decisioni e delle spese.

Il rinnovamento del sistema informatico è sicuramente da considerare, non prima però di avere definito una nuova missione con i relativi indicatori di controllo. Converrebbe anche una riflessione per valutare l'esistenza di soluzioni alternative già presenti.

2.6.4 Criticità nell'ambito dell'accompagnamento sociale

- Solo il 41.7% dei Comuni dispone di un servizio sociale. Ciò crea una disparità di trattamento fra beneficiari di assistenza che possono far capo a un servizio sociale di base e i beneficiari che ne sono esclusi. Bisogna tuttavia considerare che i Comuni sprovvisti di operatore sociale rappresentano una quota limitata dei beneficiari di assistenza (15.4%).
- L'assenza di un servizio sociale comunale accresce il carico di lavoro degli OSA.
- Si rilevano talvolta delle visioni conflittuali fra OSA e operatore sociale circa le decisioni di competenza dell'USSI, giudicate in determinati casi troppo "rigide" da parte dei servizi comunali. Vi sono probabilmente margini di miglioramento per quanto concerne la comunicazione e il coordinamento fra le due figure professionali, così come sulla definizione di accordi fra i servizi per la gestione di situazioni particolari.
- Nel sistema attuale, non viene assicurata in modo sistematico e professionale una valutazione del bisogno di accompagnamento sociale per le nuove domande di assistenza.

2.6.5 Criticità nell'ambito dell'inserimento

Attualmente, il sostegno all'inserimento è offerto unicamente ai disoccupati. In futuro, sarebbe opportuno estenderlo anche alle persone attive, ma che faticano a trovare delle soluzioni professionali stabili e sufficientemente remunerate.

Per quanto concerne il processo d'inserimento professionale dei disoccupati, sono state riscontrate le seguenti criticità nella collaborazione con gli URC:

- L'URC, come prassi, chiude l'iscrizione delle persone che terminano il diritto alla disoccupazione.
- La strategia di collaborazione SdL-DASF appare molto selettiva. Solo una quota molto ridotta di utenti è inserita in strategia (o seguita dagli URC in virtù di un diritto alle indennità LADI).
- Vi è una "zona grigia" di utenti che non ha accesso alla strategia SdL-DASF (o per i quali la strategia non ha funzionato), ma che si situano "a cavallo" fra inserimento sociale e professionale. Questa fascia d'utenza fatica ad ottenere delle misure di sostegno adatte ai propri bisogni, in quanto le AUP portano raramente a degli sbocchi concreti. Il pubblico USSI presenta spesso un profilo più basso e un'autonomia più limitata rispetto ai disoccupati LADI e necessita quindi di un sostegno all'inserimento maggiormente intensivo con interventi globali che agiscano sui molteplici freni all'occupazione (anche di natura sociale).
- Il processo di selezione dei candidati alla strategia da parte dell'USSI appare poco efficiente, in quanto distinto in due momenti: prima del preavviso URC vi è una scrematura solo su carta, mentre successivamente vi è un'ulteriore (possibile) selezione sulla base dell'esito del colloquio con l'utente. Inoltre, non tutti gli utenti con preavviso favorevole vengono convocati al colloquio per la sottoscrizione del contratto d'inserimento professionale, ciò che è imputabile, allo stato attuale, al carico di lavoro che pesa sugli OSA (cfr. cap. 2.6.2).
- Il passaggio da inserimento sociale a inserimento professionale avviene solo in rari casi.
- Si riscontra un'insufficiente conoscenza, comunicazione e coordinamento fra gli operatori attivi al fronte (OSA e CP URC). Ciò genera incomprensioni e un certo grado d'insoddisfazione rispetto alla strategia. Un esempio riguarda la prassi di annullamento/chiusura della strategia.
- Assenza di una segnalazione sistematica all'OSA in caso di infrazioni da parte dell'utente.
- Le difficoltà di coordinamento potrebbero essere dovute anche alla mancanza di una figura di riferimento presso l'URC.
- Mancano, a nostra conoscenza, degli indicatori di risultato, misurati a scadenza regolare, sull'efficacia professionale a medio-lungo termine della

strategia SdL-DASF e non solo al momento della chiusura dell'incarto (gli ultimi dati risalgono al 2014). Ciò vale anche per le misure d'inserimento sociale, benché in questo caso l'obiettivo primario non sia ritrovare un impiego a conclusione della misura.

Criticità nel processo d'inserimento sociale e nella collaborazione con organizzatori di programmi AUP:

- Nella situazione attuale, l'accompagnamento da parte dell'OSA appare generalmente insufficiente e non sempre di qualità per i seguenti motivi: (a) gli OSA non segnalano sistematicamente gli utenti in inserimento sociale ad un organizzatore, anche quando vi sarebbero posti disponibili; (b) la segnalazione non è sempre adeguata agli obiettivi della struttura e al profilo del candidato; (c) l'accompagnamento durante e dopo la misura è spesso carente; manca sovente un seguito al programma AUP.
- Per quanto attiene al Servizio inserimento in quanto tale, è stata riscontrata una scarsa chiarezza nei compiti ad esso attribuiti. Il Servizio agisce prevalentemente a sostegno del Servizio prestazioni, fungendo sostanzialmente da tramite tra OSA e organizzatori esterni. Di conseguenza esso non incontra gli assistiti, nonostante l'indubbia necessità di intervento nell'ambito dell'inserimento per far fronte alla crescente precarizzazione del mercato del lavoro.
- Sono state rilevate alcune potenziali lacune per quanto riguarda i contratti di prestazione con gli organizzatori di AUP. In particolare: (a) sarebbe auspicabile lavorare nella direzione di una maggiore uniformità nella modalità di definizione del contributo globale. Infatti, benché delle differenze possano essere legittime, occorre garantire trasparenza riguardo ai parametri di calcolo; (b) non sono definiti in modo esplicito indicatori di outcome per la valutazione dell'efficacia dei programmi (vi sono solo indicatori di output).
- L'eterogeneità degli organizzatori e dei profili dei partecipanti ad AUP rende necessario pensare ad una differenziazione delle misure d'inserimento sociale in funzione di obiettivi più mirati. Dei passi in questo senso sono già stati avviati dall'USSI (progetto Stage d'orientamento e riflessione sulla differenziazione delle AUP), ma occorrerà finalizzarli.

2.6.6 Criticità nell'ambito dei recuperi

- Anche questo settore, analogamente e conseguentemente a quello delle prestazioni, ha subito negli ultimi anni un'importante crescita del carico di lavoro, mantenendo però invariata la dotazione di risorse. Ad oggi vengono gestite mediamente 865 pratiche per operatore (con un aumento medio rispetto al 2011 di circa 380), con conseguenti e inevitabili ripercussioni anche sulle entrate.
- Ad oggi, alle pratiche suddette si aggiungono ulteriori 250 pratiche circa giunte al Servizio che però, proprio a causa del sovraccarico di lavoro, non possono essere attribuite agli operatori.
- Si constatano inoltre margini di miglioramento sia per quanto riguarda il passaggio incompleto della documentazione relativa ai casi di recupero tra Servizio Prestazioni e Servizio Rette Anticipi Ricuperi, sia per quanto concerne la possibilità di recuperare dei crediti già durante l'erogazione delle prestazioni. Una minima trattenuta non sistematicamente applicata dagli OSA porterebbe evidenti benefici in termini di minori recuperi da effettuare.
- L'attività svolta da questo Servizio denota infine una sempre maggiore complessità giuridica⁶⁷.

2.6.7 Altre criticità

- La disponibilità logistica attuale è insufficiente e poco efficace. Ciò influisce negativamente sulla tranquillità operativa, sulla capacità di concentrazione e sul livello di discrezione durante i colloqui telefonici e/o personali.
- Gli archivi sono cartacei e spesso, per mancanza di spazi adeguati, non sono nemmeno ordinati in armadi o cassette ma i dossier si trovano accatastati negli uffici. Non esiste un'archiviazione elettronica di base, né una strategia e un piano d'azione per un'archiviazione digitale intelligente.
- Le misure di sicurezza sono precarie, soprattutto al pian terreno (accoglienza e sale colloqui). La struttura logistica attuale non permette un'adeguata separazione fra utenza e funzionari.

⁶⁷ Si veda per es. la sentenza del Tribunale Federale DTF 143 III 177 del 06.03.2017: il debitore che vuole fare ridurre o sopprimere il suo obbligo di mantenimento deve convenire in giudizio contemporaneamente al figlio - rispettivamente il suo rappresentante - e l'ente pubblico che ha anticipato i contributi alimentari)

- Le ultime assunzioni sono avvenute tramite gli URC, con contratti ausiliari a tempo determinato. Questo modo di procedere comporta una notevole precarietà in merito al futuro professionale del collaboratore e, almeno potenzialmente, un rischio di selezione di profili meno qualificati.
- Nell'ambito della contabilità sono state rilevate: una scarsa automatizzazione dei processi e delle procedure esistenti, oltre che delle lacune per quanto riguarda gli aspetti contabili, essendo il GIPS nato come un applicativo gestionale, motivo per il quale non è possibile ad oggi esporre nel bilancio dello Stato i dati relativi alla gestione debitori. Tra questi si segnala anche l'assenza di un sistema di seconda validazione per la gestione dei pagamenti in uscita, con la conseguente possibilità di inserire a sistema importi di qualsiasi entità da parte degli OSA senza un controllo Informatico o di competenza per livelli organizzativi.
- Delle criticità a livello di risorse sono emerse anche in ambito giuridico e di ispettorato. Per quanto riguarda il giuridico è emerso, oltre ad una generale maggiore necessità di presidiare aspetti e questioni di tipo legale trasversalmente a tutto l'USSI, un problema a livello di tempistica nell'evasione dei reclami. L'aumento dei reclami avvenuto negli ultimi anni unitamente a una tempistica di evasione di 6 mesi – in luogo dei 3 mesi auspicati dalle norme COSAS – esiste un rischio di denegata giustizia. L'ispettorato, al momento, non dispone di risorse dedicate: oggi questo compito viene puntualmente assunto, in caso di necessità, dai capi servizio. Anche in questo ambito vi sono quindi importanti margini di miglioramento.
- Gli OSA vengono a conoscenza del fatto che gli utenti hanno presentato una domanda di prestazioni AI spesso per caso e con un ritardo anche di 6 mesi e più. Esiste un contatto diretto tra USSI e UAI, senza però una reciprocità sistematica d'informazione, con il conseguente rischio di doppio pagamento e relativo recupero.

3 Spunti da altri cantoni

Questo capitolo è dedicato all'esplorazione di alcune buone pratiche adottate in altri Cantoni o Città svizzere sia nel campo dell'inserimento di specifici gruppi di beneficiari di aiuto sociale, sia per quanto attiene all'organizzazione funzionale e procedurale di uffici analoghi all'USSI.

Si è scelto di selezionare due regioni appartenenti a diverse realtà linguistiche e istituzionali: il Canton Vaud rappresenta l'area romanda del paese ed è un cantone in cui la competenza legislativa in materia di aiuto sociale spetta all'autorità cantonale, benché l'applicazione sia compito dei Comuni attraverso i "Centres sociaux régionaux". La Città di Winterthur rappresenta invece l'area germanofona e una realtà in cui sono i singoli Comuni ad essere competenti in materia di assistenza.

Con riferimento al Canton Vaud, sono state identificate in particolare due buone pratiche nell'ambito dell'inserimento: il programma "Coaching Familles" (CoFa) e il progetto pilota di collaborazione inter-istituzionale "Unité commune ORP-CSR" (UC) sperimentato nella Città di Losanna. Queste pratiche sono state scelte sulla base di alcuni fra i principali bisogni emersi dall'analisi della situazione attuale dell'USSI (cfr. cap. 2.6.6): la volontà di sperimentare delle forme di sostegno a favore di persone con un'attività lucrativa e il bisogno di migliorare la collaborazione fra USSI e URC nell'ottica di rafforzare le opportunità d'inserimento dei disoccupati sul mercato del lavoro.

La scelta di Winterthur è da leggere soprattutto alla luce del fatto che la Città si sia di recente chinata, analogamente all'USSI, su un progetto di riorganizzazione interna. Pertanto, qui il focus è stato riservato all'ambito dell'organizzazione funzionale e procedurale (organizzazione, carico di lavoro e dotazione di personale, processi, conduzione, informatica, controlling, sistema di controllo interno). Tuttavia, anche nella Città di Winterthur sono state riscontrate delle interessanti pratiche di collaborazione inter-istituzionale nell'ambito dell'inserimento (AIW e Work-In).

3.1 Buone pratiche nel Canton Vaud

La descrizione delle buone pratiche si basa sia sull'analisi documentale, e in particolare tre studi scientifici di valutazione dei programmi (BASS, 2015; Bonoli & al., 2017; UPASI, 2015), sia su alcune interviste svolte in loco: un'intervista con la responsabile del programma CoFa (V. Alonso, OSEO Vaud), un'intervista con i rappresentanti della Città di Losanna implicati nel progetto UC (F. Grin, S. Aeby e J. Bovay) e un'intervista con il responsabile della "Section Aide et Insertion Sociales" del "Département de la santé et de l'action sociale" del Canton Vaud (A. Spagnolo).

3.1.1 Il programma "Coaching Familles" (CoFa)

Il programma CoFa si rivolge a famiglie con un reddito da lavoro non sufficiente e quindi a carico dell'aiuto sociale⁶⁸, che hanno figli con meno di 16 anni, che sono domiciliate nel Canton Vaud da più di 3 anni e dispongono di un permesso di soggiorno valido. Gli obiettivi di CoFa sono aumentare e/o stabilizzare il reddito delle famiglie beneficiarie dell'aiuto sociale, dar loro la possibilità di accedere alle Prestazioni complementari per le famiglie (PCFam)⁶⁹ e rendere le famiglie autosufficienti grazie ad un job coaching professionale della durata di 12 mesi che si focalizza sull'aumento del reddito da attività lucrativa (considerata la presenza di un'occupazione sarebbe difficile proporre un programma d'inserimento sociale o professionale).

La partecipazione avviene su base volontaria, ma in genere le famiglie sono motivate a partecipare, poiché la prospettiva di lasciare l'aiuto sociale è vissuta in modo positivo e poiché CoFa può fornire risposte concrete atte a migliorare la situazione professionale dei beneficiari⁷⁰. Quando le famiglie entrano nel

⁶⁸ Recentemente, il programma è stato reso accessibile anche a famiglie che beneficiano delle PCFam ma che sono considerate vulnerabili e a rischio di cadere in assistenza.

⁶⁹ Le Prestazioni complementari per le famiglie sono un dispositivo simile agli AFI e agli API previsti dalla Legge sugli assegni di famiglia in Canton Ticino. La "Loi sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont" prevede che se i contributi non sono completamente utilizzati per il finanziamento delle prestazioni PC Famiglie dell'anno in corso, il Consiglio di Stato può attribuire una parte dell'eccedenza a misure d'inserimento professionale per le famiglie. Nel luglio 2013, sono stati attribuiti 1.3 milioni di franchi a misure d'inserimento professionale per famiglie con figli da 0-16 anni, che sono state raggruppate sotto il progetto Coaching Familles (CoFa). Dal 2014, il progetto è stato incluso nel budget ordinario del dipartimento.

⁷⁰ Le ragioni di un rifiuto ad entrare nel programma possono essere la presenza di problemi sociali pesanti (dipendenze, fragilità psicologiche, violenza domestica, ecc.), problemi di salute importanti, la mancanza

programma CoFa diventano automaticamente beneficiarie di PCFam, ma ricevono durante la durata del coaching un importo equivalente a quello dell'assistenza con l'aggiunta di un supplemento d'integrazione di 300 franchi al mese, così come il mantenimento del sussidio integrale dell'assicurazione malattie.

CoFa è gestito da tre organizzazioni private che coprono l'intero territorio cantonale: OSEO Vaud, Mode d'Emploi e Connexion Ressources. Il Cantone riconosce i costi del personale dei coach nella misura di 4.5 UTP in totale. Un coach impiegato a tempo pieno segue in media circa 30 dossier, garantendo dei colloqui a cadenza settimanale o bisettimanale. Presso OSEO Vaud, il profilo formativo attuale dei coach è prevalentemente quello di persone laureate nelle scienze umane (benché la laurea non sia un requisito indispensabile), alle quali viene richiesto di svolgere un certificato di studi avanzati (CAS) nel campo del collocamento e del job coaching. Possono risultare interessanti profili professionali con esperienza nella gestione delle risorse umane, ma soprattutto persone che hanno lavorato in agenzie di collocamento, giacché dispongono di un portafoglio d'impresе. Fra le competenze richieste, figura anche la conoscenza dei dispositivi di sicurezza sociale.

Il coach non prende a carico unicamente un singolo componente del nucleo familiare, bensì l'insieme dei suoi membri intervenendo in caso di necessità; in questo senso è possibile svolgere un lavoro di attivazione professionale anche su un coniuge che non ha un impiego.

Il coaching include un piano d'azione secondo il profilo del partecipante (o dei partecipanti) e un sostegno in diversi processi legati all'inserimento professionale. Durante i primi colloqui, si lavora a 360 gradi all'identificazione degli ostacoli all'inserimento professionale. I freni all'impiego sono soprattutto i seguenti:

- L'ambito formativo. Talvolta la persona non dispone di alcuna formazione conclusa o riconosciuta in Svizzera; in altri casi mancano competenze o patenti specifiche.
- Le difficoltà linguistiche.

di un alloggio, il bisogno di un supporto amministrativo troppo importante. In questi casi, deve intervenire in via preliminare un servizio sociale.

- Il settore di attività può essere penalizzante (bassi salari, difficoltà di ottenere contratti a tempo pieno, orari di lavoro incompatibili con la cura dei figli, ecc.).

Altri ostacoli possono essere legati a problemi di salute, all'alloggio, alla mobilità, alle tecniche di ricerca impiego, alla difficoltà di accedere a strutture di custodia per i figli, all'indebitamento.

Una volta identificati i freni, si stabilisce in modo condiviso un piano di azione della durata di 12 mesi con l'obiettivo di valorizzare le risorse personali ed eliminare i freni. Oltre a fornire al bisogno un supporto di tipo sociale e amministrativo, il coach interviene principalmente nell'ambito formativo e professionale.

A livello formativo, CoFa dispone di un budget di 5'000 franchi per famiglia (progetti più costosi sono possibili ma occorre l'approvazione del Cantone). Vengono di solito proposte formazioni di breve durata, complementari al lavoro, atte a completare o valorizzare le competenze dei partecipanti⁷¹. Le formazioni vengono concesse solo se aumentano effettivamente l'impiegabilità e se sono richieste dal mercato⁷².

A livello professionale, il progetto può puntare sia ad un cambiamento di lavoro o di settore professionale, sia ad un aumento del tasso d'occupazione o del salario presso il datore di lavoro attuale. Infatti, con l'accordo del partecipante, il coach può prendere contatto con il suo datore di lavoro. Capita che quest'ultimo si renda disponibile ad accordare al dipendente un miglioramento della sua condizione lavorativa, spesso perché CoFa ha i mezzi per finanziare una misura di formazione e perfezionamento professionale richiesta dal datore di lavoro.

Qualora si riscontri una difficoltà a collocare i figli presso strutture di custodia convenzionali, CoFa fa capo ad un'agenzia di lavoro temporanea gestita dall'OSEO, che fornisce "mamme diurne" anche al domicilio dell'utente e il cui

⁷¹ Si può rinunciare all'impiego attuale solo per svolgere un apprendistato. In quest'ottica, capita che CoFa funga da passerella verso misure di formazione più lunga a favore del pubblico adulto.

⁷² Le formazioni che vengono offerte con più frequenza sono i corsi di lingua e il corso di 6 mesi per diventare ausiliario di cura. Le altre formazioni vengono valutate caso per caso. In alcuni casi, si procede viene avviato l'iter per il riconoscimento dei diplomi esteri, che è complesso e costoso ma si rivela spesso redditizio.

costo è rimborsato dalle PCFam. Questo servizio è temporaneo e non sostituisce l'asilo nido.

Una prima valutazione d'impatto (UPASI, 2015) ha registrato un tasso di successo importante: infatti il 62% dei partecipanti arrivati alla fine del percorso si sono mantenuti nel dispositivo PCFam o sono divenuti autonomi da qualsiasi forma di sostegno finanziario pubblico. I risultati hanno mostrato che già dopo 12 mesi il costo del programma era stato compensato dai risparmi generati a favore del dispositivo dell'aiuto sociale. Una seconda analisi (BASS, 2015) ha confermato che le misure di coaching CoFa hanno un impatto positivo sul tasso d'occupazione e sul reddito da attività lucrativa delle famiglie, in particolare nel caso di famiglie biparentali. Si è infatti osservato un guadagno medio di 421 franchi al mese supplementari rispetto a famiglie identiche ma che non hanno beneficiato del coaching.

Secondo OSEO Vaud, fra i principali fattori di successo di CoFa troviamo la maggiore "attrattività" del regime PCFam (che ha un effetto di motivazione sui partecipanti), l'offerta di un accompagnamento intensivo e di prossimità da parte di un solo referente e l'ampio margine di manovra concesso al job coach nella definizione del progetto d'inserimento individualizzato. Altri fattori di successo sono la durata dell'accompagnamento (12 mesi rinnovabili al bisogno), le formazioni brevi e il supplemento d'integrazione di 300 franchi al mese (UPASI, 2015).

Per contro, secondo la testimonianza di OSEO Vaud, CoFa sembra incontrare dei limiti nei casi in cui vi è un importante accumulo di freni all'impiego (includendo le limitazioni dovute a problemi di salute⁷³). Ulteriori difficoltà, fra le altre, possono riguardare il livello non sempre elevato di motivazione e cooperazione da parte dei partecipanti e l'inadeguatezza delle strutture di custodia per genitori con orari di lavoro atipici (UPASI, 2015).

⁷³ Il rapporto UPASI (2015) suggerisce l'istituzione di collaborazioni con partner specializzati per la gestione delle limitazioni dovute ad un danno alla salute.

3.1.2 Il progetto “Unité commune ORP-CSR” (UC)

La gestione ordinaria adottata dal Canton Vaud per l'inserimento di disoccupati a beneficio dell'aiuto sociale (Revenu d'Insertion) è simile alla strategia SdL-DASF. Questa soluzione presenta tuttavia un certo numero d'inconvenienti (Bonoli & al., 2017):

- La “capacità di lavoro” può essere compresa in modo diverso: l'URC può infatti considerare non idonea al collocamento una persona inviata dai servizi sociali e rinviarla a detti servizi.
- I beneficiari di assistenza conoscono sovente dei problemi che possono ostacolare la ripresa d'impiego, per esempio problemi di salute, di dipendenze, di alloggio, di debiti o di custodia dei figli. I CP dell'URC non sono competenti per agire su questi problemi. Pertanto, una volta rilevati, è necessario organizzare delle collaborazioni ad hoc con un servizio sociale, che risultano tuttavia spesso difficili da gestire e il cui successo dipende dalla buona volontà e disponibilità delle persone coinvolte.
- Nella gestione ordinaria, dopo alcune sanzioni il beneficiario può essere dichiarato non idoneo al collocamento e dunque escluso dall'accompagnamento dell'URC. Ciò significa che è possibile per delle persone poco cooperative di evitare l'obbligo di mettere in atto tutto il possibile per integrare il mercato del lavoro.
- I CP URC si occupano principalmente di seguire i beneficiari dell'assicurazione contro la disoccupazione e sono valutati in primo luogo rispetto alla performance ottenuta con questa categoria di utenti. È quindi possibile che, messi in concorrenza con disoccupati generalmente più facilmente occupabili, i beneficiari dell'aiuto sociale possano subire uno svantaggio nei loro sforzi d'integrazione.

Per rispondere a questi limiti, la Città di Losanna e il Canton Vaud hanno messo in atto un progetto pilota di 2 anni basato su una collaborazione più stretta fra il servizio sociale comunale (che funge anche da Centro Sociale Regionale) e l'URC. A partire dal 1° febbraio 2015, una parte dei nuovi beneficiari di aiuto sociale con un tasso d'impiego inferiore o uguale al 50% e considerati abili al lavoro sono stati indirizzati ad una “Unità comune” (UC) che conta fra i suoi ranghi degli operatori sociali (OS) e dei CP URC. Le caratteristiche principali dell'UC sono:

- L'UC riunisce sotto lo stesso tetto le competenze dei CP URC e quelle degli OS.
- Nel caso in cui il disoccupato venga dichiarato non idoneo al collocamento non è rinviato al servizio sociale ma viene mantenuto nell'UC e ricondotto verso l'idoneità al collocamento quanto prima possibile.
- Un CP URC si occupa di seguire 65 dossier di persone in cerca d'impiego. Solitamente, il tasso d'inquadramento negli URC a livello nazionale è di circa 1:120/130.
- I CP URC dell'UC seguono solo persone in assistenza.
- Un OS dell'Unità comune segue in media circa 90 dossier.
- I beneficiari hanno accesso contemporaneamente a due cataloghi di misure d'inserimento: quelle del Service de l'Emploi (URC) e quelle previste dal Service de prévoyance et d'aide sociales per persone in assistenza.

In linea di principio, tutti gli adulti sono candidabili all'UC, tranne coloro che:

- Hanno certificato medico d'inabilità lavorativa.
- Hanno una domanda AI in corso.
- Hanno un tasso d'occupazione superiore al 50%.
- Hanno un'età compresa fra 18-25 anni con un progetto di formazione.
- Hanno più di 60 anni.
- Hanno diritto ad IG LADI.
- Hanno impedimenti particolari che sembrano escludere l'inserimento professionale e hanno a questo titolo ricevuto una dispensa dal Cantone.

Di fatto, durante il periodo pilota, ben il 45.8% dei nuovi beneficiari di aiuto sociale sono stati considerati attivabili sulla base di tali criteri. Per garantire la possibilità di procedere ad una valutazione scientifica dell'impatto, la metà di questi candidati sono stati attribuiti in modo aleatorio all'UC, mentre l'altra metà è stata seguita secondo i dettami della gestione ordinaria (gruppo di controllo).

All'entrata in assistenza, un operatore sociale (OS) segnala se il candidato (o un'altra persona della famiglia) necessita di un accompagnamento sociale. I candidati sono accolti dapprima dal CP URC o dal CP URC e dall'OS se è stata segnalata la necessità di un accompagnamento sociale. In questo caso, il

beneficiario è incontrato separatamente dai due professionisti, che poi si consultano e organizzano un colloquio tripartita⁷⁴. Il CP effettua un bilancio per comprendere la traiettoria professionale della persona e identificare una strategia di reinserimento. L'OS, dal canto suo, concentra il suo intervento, al bisogno, sui seguenti ambiti: salute, situazione finanziaria, alloggio, lavoro, famiglia e formazione. In seguito al bilancio, si definisce una strategia di reinserimento, che prevede generalmente l'attribuzione di una misura.

Una serie di mancanze e di sanzioni può portare all'abbandono dell'accompagnamento garantito dal CP URC. Nella procedura ordinaria dopo due assenze consecutive ai colloqui senza giustificazione, il disoccupato è escluso dalla banca dati COLSTA e dall'accompagnamento URC, e viene rinviato al CSR. Nell'UC, invece, una non idoneità al collocamento è pronunciata, per esempio, solo dopo 5 colloqui mancati. Inoltre, le conseguenze di tale dichiarazione non sono le stesse che nella gestione ordinaria. La persona non è rinviata al CSR ma continua ad essere seguita solo dall'OS dell'UC, con l'obiettivo di riattivare l'accompagnamento dell'URC appena possibile.

La valutazione scientifica sugli impatti dell'UC (Bonoli & al., 2017) ha mostrato in particolare che:

- Su un periodo di 22 mesi, vi è stato un risparmio medio per incarto di 107 franchi al mese sulle spese di aiuto sociale, che si spiega essenzialmente per il maggior numero di dossier chiusi nell'UC rispetto al gruppo di controllo.
- Questo risparmio ha permesso di compensare il maggior costo generato dalla presa in carico più intensiva dell'UC (108 franchi al mese in media).
- Nell'UC è stato registrato un maggior numero di uscite dalla banca dati COLSTA verso il mondo del lavoro (+9%).
- I candidati collocati dall'UC hanno una probabilità inferiore d'isciversi nuovamente in disoccupazione (-12%). I collocamenti appaiono quindi più stabili.

⁷⁴ Si supera, di fatto, la logica sequenziale basata su una chiara distinzione e sulla sequenzialità fra inserimento sociale e inserimento professionale.

- Tutti gli attori intervistati si sono detti favorevoli alla collaborazione strutturata fra servizi sociali e servizi del lavoro per il reinserimento di beneficiari di aiuto sociale.

Lo studio suggerisce di ricercare i fattori di successo soprattutto nel maggior numero di sanzioni emesse, da una parte, ma anche nell'offerta di un accompagnamento più intensivo dei disoccupati da parte dei CP URC dell'UC, che, avendo più tempo a disposizione per consultare COLSTA, sono stati in grado di assegnare un maggior numero di posti vacanti e di collocare un maggior numero di candidati nel mondo del lavoro⁷⁵. Questa seconda spiegazione è avvalorata dalle testimonianze dei beneficiari stessi. Lo studio non esclude, tuttavia, che anche l'accompagnamento congiunto fra CP URC e OS, così come l'accesso ad un più ampio numero di misure d'inserimento rispetto alla gestione ordinaria, possano aver giocato un ruolo importante.

A questo proposito, le interviste svolte con i referenti della Città di Losanna nel quadro del presente mandato hanno confermato il vantaggio percepito dai professionisti dell'UC di poter collaborare direttamente con l'altra figura professionale. Uno dei cambiamenti più importanti generati dal progetto pilota sembra proprio la positiva "contaminazione" fra culture professionali diverse. Da una parte, gli OS hanno mostrato un cambiamento di attitudine e degli interventi finalizzati in modo più chiaro verso l'obiettivo d'inserimento professionale. D'altra parte, i CP URC hanno sviluppato una sensibilità sociale accresciuta.

Inoltre, l'unione dei cataloghi di misure d'inserimento (sociali e professionali) ha permesso di sbloccare un certo numero di situazioni in cui normalmente non risulta possibile offrire la misura adatta ai bisogni dell'utente a causa del suo statuto amministrativo. Una collaborazione più stretta fra servizi sociali e URC riduce, inoltre, il rischio di osservare degli "effetti carosello", per i quali una persona "fa il giro" delle misure di diversi servizi, spesso analoghe fra loro.

Considerati i risultati incoraggianti del progetto pilota, il Canton Vaud intende progressivamente generalizzare la sperimentazione a tutto il territorio cantonale.

⁷⁵ A questo proposito, è utile precisare che i datori di lavoro non conoscono l'origine amministrativa dei candidati (assicurazione disoccupazione o aiuto sociale). Non vi può quindi essere un pregiudizio da parte delle imprese a sfavore dei candidati segnalati dall'UC. Inoltre, il CP URC dell'UC si occupa solo di beneficiari dell'aiuto sociale, ciò che è considerato un vantaggio dai referenti UC, poiché evita di creare concorrenza fra utenti di categorie diverse (una resistenza può avvenire unicamente da parte dei Servizi aziende dell'URC).

Per garantire un migliore ritorno finanziario su investimento, si propone di adattare il tasso d'inquadramento dei beneficiari (aumento del numero di persone seguite dai CP URC e diminuzione dei casi in gestione da parte degli OS), esaminare una limitazione temporale a 18 mesi dell'accompagnamento offerto dall'UC, e ottimizzare le procedure, sia attraverso un migliore accesso ai posti vacanti proposti dalle interfacce URC, sia grazie all'inclusione nell'UC dei funzionari incaricati della gestione amministrativa degli incarti di assistenza.

3.2 Buone pratiche nella Città di Winterthur

La descrizione delle buone pratiche si basa in particolare su un'intervista con il direttore dei servizi sociali della Città di Winterthur (D. Wirth).

3.2.1 Organizzazione

I Servizi sociali della Città di Winterthur (*Soziale Dienste der Stadt Winterthur*) sono articolati in cinque dipartimenti. I più importanti di essi sono i seguenti: *Consulenza sociale*, *Assicurazioni sociali* e *Integrazione professionale*, mentre i dipartimenti *Prevenzione e aiuto contro le dipendenze* e *Curatela e assistenza* hanno un peso leggermente meno rilevante.

Va inoltre citata *Arbeitsintegration Winterthur (AIW)*, un'organizzazione dell'Amministrazione comunale che offre misure di integrazione professionale sia ai beneficiari dell'aiuto sociale affiliati ai Servizi sociali cittadini, sia a mandanti esterni (ad es. gli Uffici regionali di collocamento). Tra l'altro, un numero non trascurabile dei posti di lavoro offerti lo è direttamente all'interno dei diversi uffici dell'Amministrazione comunale.

La Legge sull'aiuto sociale del Canton Zurigo (*Sozialhilfegesetz, SHG*) distingue in modo chiaro tra *aiuto economico* e *aiuto personale*. Nell'ambito della consulenza sociale, entrambi i bisogni devono essere rappresentati: qualora un utente presenti un unico tipo di bisogno, il caso viene assegnato a un'altra unità.

All'interno del dipartimento *Consulenza sociale* sono presenti le seguenti unità organizzative:

- Unità di accoglienza centralizzata (*Zentrale Anlaufstelle, ZAS*). Essa possiede un mandato di chiarimento preliminare, di carattere prevalentemente

sociale, sui singoli dossier. I candidati all'aiuto sociale si annunciano a questa unità e, per ognuno di essi, vengono verificati i requisiti per poter beneficiare delle prestazioni di aiuto sociale. L'obiettivo di fondo è quello di chiudere i casi nel minor tempo possibile. Laddove esista l'evidenza della necessità di una presa in carico di lunga durata, il dossier viene inoltrato, al più tardi dopo sei mesi, a un altro soggetto (ad es. l'Ufficio AI). Attraverso il programma *Passage*, gestito da AIW, vengono verificate l'abilità e la volontà al lavoro da parte dei candidati. Nel caso in cui siano abili al lavoro, non abbiano problemi di salute compromettenti e non siano soggetti a obblighi familiari di assistenza ai figli, essi vengono obbligati a svolgere per un mese un'attività lavorativa all'interno del programma *Passage*, che diviene quindi una sorta di palestra per la verifica del potenziale lavorativo. Per questa attività viene versato un salario, il cui ammontare è pari a quello della prestazione economica dell'aiuto sociale. Soltanto nel 50% dei casi, successivamente all'esperienza all'interno di *Passage*, viene riconosciuta la prestazione economica dell'aiuto sociale. Un modello analogo è presente anche a Zurigo (con il nome di *Basisbeschäftigung*, ossia *impiego di base*) e a Basilea.

- Tre unità per la gestione dei casi di lunga durata dal punto di vista sociale. Oggi queste unità non possiedono (ancora) una specializzazione per tipi specifici di casistica. Una riflessione in questo senso è al momento in corso.
- Una unità per la gestione amministrativa specialistica dei casi, all'interno della quale vengono effettuate unicamente attività di carattere amministrativo, senza alcun ricorso ad attività di carattere sociale (si pensi ad es. agli utenti in attesa di una prestazione AI).
- Servizio sociale asilo (*Sozialdienst Asyl*), il quale prende in carico gli utenti dotati di permessi di soggiorno N e F, cambiamenti di statuto B e naturalizzazioni. Attualmente è in corso una riflessione su una possibile suddivisione degli utenti in base allo statuto. Sarebbe altresì ipotizzabile la creazione di un nuovo dipartimento «Migration» (migrazione). Tuttavia, poiché rispetto alla presa in carico di casi di lungo periodo il mandato risulta di per sé analogo e votato all'integrazione professionale, abitativa e sociale (solo la legge e il tipo di soggiorno divergono, ma il focus deve essere comunque posto sul compito di lavoro sociale), si potrebbe fondere l'ambito dell'asilo con quello della lunga durata, con l'obiettivo federatore di pervenire a una celere uscita dall'aiuto sociale.

- Amministrazione e incasso (*Administration und Inkasso*). L'unità organizzativa si occupa dei recuperi legati a casi conclusi e dei conteggi con l'Amministrazione cantonale.
- Work-in. Si tratta di un progetto di cooperazione pensato per beneficiari dell'aiuto sociale che possiedono elevate probabilità di reinserimento professionale e che sono seguiti dalle istituzioni partner. Di fatto, si tratta di un team di sostegno che non incontra gli utenti direttamente, ma elabora proposte all'attenzione degli operatori sociali incaricati di supervisionare gli utenti di lunga durata. L'obiettivo è quello di accompagnare gli utenti verso il mercato del lavoro. Collaboratori dell'Ufficio regionale di collocamento (URC) di Winterthur, dei Servizi sociali della Città di Winterthur e di *Arbeitsintegration Winterthur* (AIW) costituiscono congiuntamente una unità organizzativa. Attingendo a competenze multidisciplinari e approfondite, in loco e in uno stesso ufficio, essi fanno di tutto per portare beneficiari dell'aiuto sociale motivati ma senza lavoro a intraprendere con buone possibilità di successo un percorso verso il mondo del lavoro. Le prestazioni offerte comprendono la consulenza specialistica e il supporto alle organizzazioni invianti in questioni relative ai casi, l'indirizzo verso offerte nel campo dell'integrazione professionale, la valutazione del potenziale di integrazione e il Case Management mirato all'obiettivo dell'integrazione nel mercato del lavoro. Nell'ambito del Case Management, Work-in è attivo nella pianificazione e nell'implementazione dei processi legati all'integrazione, mentre la preoccupazione di garantire l'esistenza resta sotto la responsabilità dei consulenti sociali dell'aiuto sociale⁷⁶. Questo progetto si ispira al principio della collaborazione inter-istituzionale (CII). Una implementazione della CII nel senso auspicato dall'UFAS viene tuttavia considerata difficile, soprattutto a causa della scarsa collaborazione con l'AI. Il principio guida è quindi una collaborazione positiva continuando a lavorare separatamente.

⁷⁶ Per maggiori dettagli, è possibile consultare: *Work-in Winterthur. Eine Erfolgsgeschichte der beruflichen Integration*. Il documento è scaricabile dal sito web della Città di Winterthur: <https://stadt.winterthur.ch>.

3.2.2 Carico di lavoro e dotazione di personale

All'interno delle tre unità che seguono i casi di lunga durata vengono oggi gestiti circa 140 casi per unità di lavoro a tempo pieno di un operatore sociale. L'obiettivo è quello di ridurre questo numero, entro due anni, a 75 casi, attraverso un aumento della dotazione di operatori sociali (nel quadro di un progetto svolto in collaborazione con la *Zürcher Hochschule Winterthur*, alcuni operatori sociali hanno già visto ridurre il proprio carico di lavoro in questi termini in via sperimentale).

In ogni unità dedicata ai casi di lunga durata sono presenti un responsabile, degli operatori sociali e degli operatori amministrativi. In prospettiva, all'interno delle tre unità dovrebbero essere attivi unicamente degli operatori sociali, andando nel contempo a predisporre un supporto amministrativo centralizzato.

All'interno dell'unità di accoglienza centralizzata (ZAS), per contro, sono presenti sia competenze sociali che (forti) competenze amministrative.

3.2.3 Processi

All'interno dell'unità di accoglienza centralizzata (ZAS) i processi sono estremamente formalizzati. Per il resto, si rinuncia volutamente a una formalizzazione eccessiva, dando la preferenza a una valorizzazione della professionalità degli operatori sociali. Oltre a ciò, grazie al previsto incremento della dotazione di personale, si dovrebbe essere nuovamente in grado di implementare, come avveniva in passato, concetti di presa in carico sociale relativamente sofisticati.

3.2.4 Livelli di conduzione

I Servizi sociali della Città di Winterthur sono toccati da tre livelli di conduzione:

- Esecutivo (Municipio) e unità di staff dell'Amministrazione comunale (contabilità, controlling, informatica) versus Direttore dei Servizi sociali.
- Direttore dei Servizi sociali versus Direttori di dipartimento dei Servizi sociali (membri della Direzione), per quanto attiene alla conduzione strategica e finanziaria.

- Direttori di dipartimento dei Servizi sociali versus Responsabili delle unità organizzative dei Servizi sociali, per quanto attiene alla conduzione operativa.

3.2.5 Informatica

Il grado di automazione è relativamente elevato (circa l'80% dell'attività) e non esistono più i dossier su carta.

Il processo legato all'accoglienza non è di per sé automatizzato, poiché si ritiene necessario attingere alla sensibilità e alla capacità di chinarsi sulle singole situazioni che soltanto gli operatori sociali sono in grado di garantire. Tuttavia, la gestione documentale è digitalizzata e il software utilizzato a tale scopo è KLIBnet della ditta Diartis AG.

3.2.6 Controlling

Ad oggi il monitoraggio è un punto debole riconosciuto e conclamato dei Servizi sociali della Città di Winterthur. In relazione alla riduzione del numero di casi gestiti per operatore sociale, andrà perseguito un miglioramento della qualità dei dati forniti. Il concetto di controlling andrà rivisto, poiché molti dati sono sì disponibili, ma privi di uno schema di rilevamento coerente e strutturato.

Un ulteriore problema consiste nel coordinamento del rilevamento dei dati tra i singoli programmi. Infine, sarebbero auspicabili la creazione di un DataWareHouse e la costruzione di un cockpit di indicatori chiave (KPI) in grado di offrire alla Direzione uno sguardo di sintesi sull'attività.

3.2.7 Sistema di controllo interno

Il sistema di controllo interno (SCI) è un tema relativamente nuovo. La struttura del sistema è determinata dall'Ufficio finanze della Città di Winterthur e viene adattata alle peculiarità dei singoli uffici dell'Amministrazione comunale.

Sono previste una revisione interna e una revisione esterna da parte del Cantone, il quale può inoltre assegnare alla revisione interna dei mandati di revisione specifici.

4 Orientamento strategico

Il presente capitolo affronta il tema della pianificazione strategica che, all'interno delle aziende, è presidiato annualmente con l'obiettivo di ridurre le discrepanze strategiche rispetto agli obiettivi aziendali prefissati.

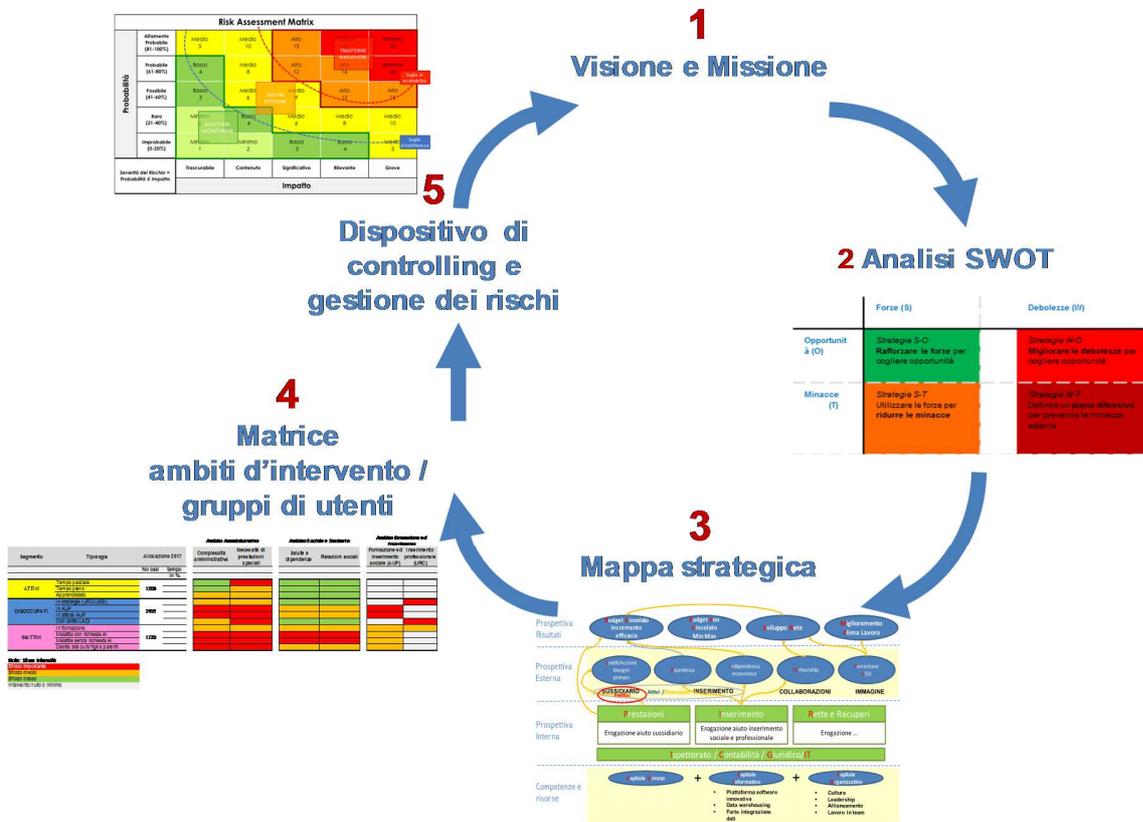
In effetti, l'evoluzione della società e degli attori interni ed esterni può portare un'azienda o un'organizzazione pubblica a dover cambiare radicalmente il proprio modo di lavorare. Per l'USSI, l'esplosione del numero di utenti e l'aumento della complessità dei casi rendono palese una simile necessità.

La figura 14 rappresenta in modo semplificato il percorso di pianificazione strategica, il quale si suddivide in quattro fasi:

- **Fase 1: Visione e missione.** Verifica dell'attualità di visione e missione ai fini di un eventuale riorientamento delle attività.
- **Fase 2: Analisi SWOT.** Analisi interna ed esterna, con rielaborazione della visione e della missione.
- **Fase 3: Mappa strategica.** Ridefinizione e validazione della mappa strategica e delle relative interdipendenze a livello di utilizzo delle risorse, attraverso processi strutturati e servizi ben definiti per un raggiungimento degli obiettivi prefissati.
- **Fase 4: Matrice ambiti d'intervento / gruppi di utenti.** Analisi dei processi attraverso la messa in relazione degli ambiti d'intervento e dei gruppi di utenti, con valutazione di nuovi modelli operativi volti a incrementare l'efficacia e l'efficienza.
- **Fase 5: Dispositivo di controlling e gestione dei rischi.** Ridefinizione del set di indicatori (KPI) a partire dai quali impostare il dispositivo di controlling, valutazione dei rischi e affinamento del set di controlli necessari a limitarne la portata.

Poiché il tema della gestione dei rischi è già stato diffusamente sviluppato nel capitolo 2.5, si rinuncia a una sua trattazione all'interno del presente capitolo.

Figura 15: Processo di pianificazione strategica annuale



4.1 Visione e missione

Da un'analisi della documentazione messa a disposizione dall'USSI e a seguito di un workshop interno svoltosi nel mese di settembre del 2017 si è cercato di semplificare e rendere maggiormente comprensibile la missione dell'Ufficio, con l'obiettivo di quantificarla e di attribuirle un senso operativo attraverso il modello della Balanced Scorecard.

In effetti, un'adeguata definizione della missione consente di chiarire meglio gli obiettivi, che per essere effettivamente perseguibili, devono essere quantificati. A partire dalla missione è possibile costruire una mappa strategica rappresentativa degli obiettivi che l'organizzazione intende raggiungere, delle risorse da mettere in campo, delle strutture operative necessarie e delle competenze da acquisire o sviluppare.

Figura 16: Descrizioni di visione e missione emerse dal Workshop

Visione

- Il cittadino deve disporre dei mezzi necessari per vivere dignitosamente. Servizio prestazioni
- Progettualità dei percorsi dell'utente (utente come parte attiva del progetto). Servizio inserimento
- Coesione sociale attraverso la prevenzione, il sostegno e l'offerta di opportunità. Prestazioni / inserimento
- Miglioramento dell'immagine dell'USSI.
Sostegno; coesione sociale; ripartenza (dove possibile); equità/parità di trattamento; valorizzazione delle risorse.

Missione

- Sostenere le persone favorendone la ripartenza, nel rispetto della loro condizione e adottando il principio dell'equità della parità di trattamento. Prestazioni / inserimento
- Soddisfare i bisogni primari. Servizio prestazioni
- Favorire l'indipendenza economica e l'integrazione sociale. Servizio inserimento
- Creare un progetto ad hoc per l'utente. Servizio inserimento
Conoscere l'utenza (per segmentare e calibrare le azioni); Personalizzare il servizio; Progetti ad hoc/individuali; Gestione e sviluppo della rete interna ed esterna (DECS, DFE, altri partner).

Valori

- Proattività, progettualità, dignità/rispetto.

L'elaborazione di una mappa strategica permette inoltre una migliore definizione di indicatori di controllo (KPI) coerenti con la missione e, infine, facilita l'implementazione di sistemi informatici coerenti.

In occasione del Workshop, a fronte delle descrizioni di visione e missione, sono state evidenziate delle parole chiave che devono essere necessariamente ricondotte a un'organizzazione in grado di tradurle in azioni concrete e in risultati tangibili.

Dalla figura 15 emergono sostantivi e aggettivi legati alla missione e alla visione che difficilmente possono essere collegati a obiettivi chiari e univoci. Va ricordato che una missione efficace deve essere quantificabile e misurabile, per cui si è voluto effettuare un'opera di semplificazione riprendendone i tratti essenziali nel modo seguente:

Visione

- Favorire la coesione sociale (prevenzione, sostegno, opportunità).

Missione

- Garantire i bisogni primari.
- Favorire l'indipendenza economica e l'integrazione sociale.

Questa descrizione ha il merito di introdurre le attese future del servizio e di innescare una riflessione legata alla revisione dell'assetto organizzativo e dei processi per poter far fronte all'importante aumento del numero degli utenti e della complessità dei casi da trattare.

4.2 Analisi SWOT

È stata fatta una rielaborazione dell'esercizio dell'analisi SWOT al fine di estrarne, non solo una descrizione (figura 16), bensì un'estrapolazione di strategie di intervento di breve e di lungo periodo (figura 17).

Spesso nelle situazioni di criticità è più facile concentrarsi e intervenire mitigando le debolezze (Strategia difensiva). Rafforzare le forze comporta molta energia e deve essere vista come una strategia di medio lungo termine. Qui di seguito, sarà introdotto un metodo che permette di massimizzare l'utilizzo della SWOT nell'integrare efficacemente delle riflessioni strategiche di breve, medio e lungo, difensive o di espansione.

Figura 17: Analisi SWOT

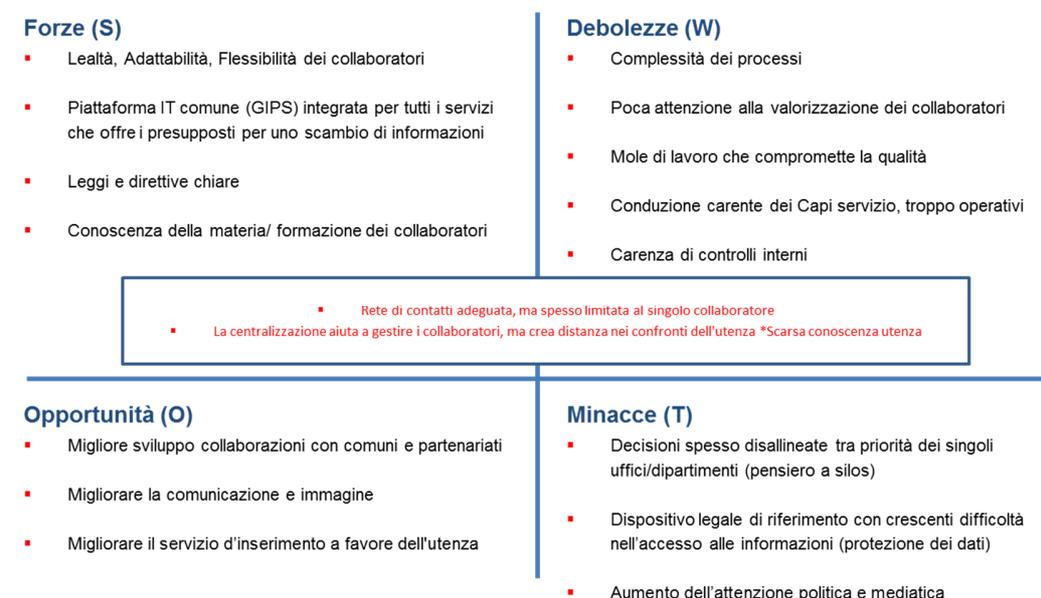


Figura 18: Strategie di intervento di breve e di lungo periodo

	Forze (S)	Debolezze (W)
Opportunità (O)	Strategie S-O Rafforzare le forze per cogliere opportunità	Strategie W-O Migliorare le debolezze per cogliere opportunità
Minacce (T)	Strategie S-T Utilizzare le forze per ridurre le minacce	Strategie W-T Definire un piano difensivo per prevenire le minacce esterne

1. Strategie W-O (priorità): lavoro sulle debolezze

- Ridurre la complessità dei processi (es meno revisioni, ...)
- Meglio definire le missioni ed obiettivi dei collaboratori
- Rivedere il mansionario dei capi

Intervento di breve / medio

Intervento di breve

Intervento di breve / medio

2. Strategie S-O (d'accompagnamento): lavoro sulle forze

- Flessibilità dei collaboratori in funzione delle competenze (specializzazione parziale)
- Evoluzione Piattaforma IT anche con integrazione partner esterni
- Formazione continua dei collaboratori

Intervento di breve / medio

Intervento di medio / lungo

Intervento di medio

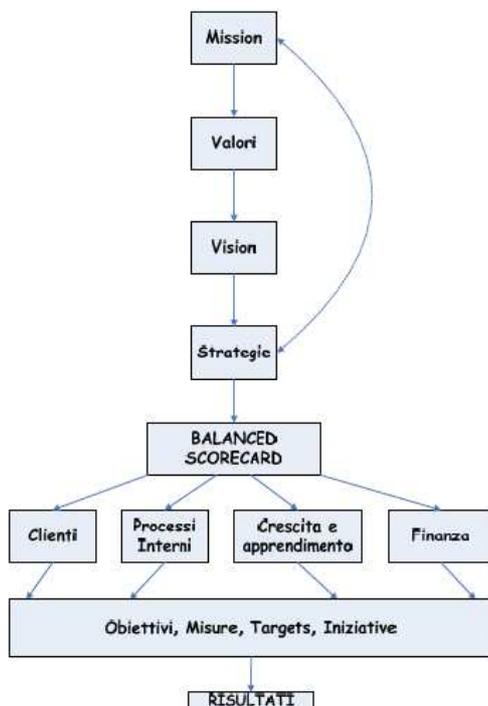
Si raccomanda d'intervenire rapidamente, come già consigliato nell'analisi dei rischi, nella semplificazione di processi e degli obiettivi; il tutto, accompagnato da limiti di competenze, di controllo e da una piattaforma tecnologica.

4.3 Mappa strategica

La Balanced Scorecard (BSC) o scheda di valutazione bilanciata nasce nel 1992 con un articolo pubblicato sulla Harvard Business Review da Robert Kaplan e David Norton. Questo metodo permette la definizione di una strategia, l'allineamento al raggiungimento degli obiettivi e la misurazione della performance.

La mappa strategica considera anche la coerenza con visione, missione, valori e strategie ed è la rappresentazione visuale delle variabili che configurano il modello di business di un'azienda e delle principali iniziative sulle quali è fondata la sua azione competitiva (figura 18).

Figura 19: La Balanced Scorecard tra missione e operatività



Fonte: PAUL R.NIVEN, *Balanced Scorecard Step by Step for Government and Nonprofit Agencies*, Ed. John Wiley & Sons, Inc., 2004

Figura 20: Balanced Scorecard



Gli aspetti normalmente considerati includono gli obiettivi perseguiti, le politiche strategiche, le attività critiche nella prospettiva della creazione del valore, gli attributi più importanti del contesto e dell'organizzazione per comprendere le ragioni alla base della strategia perseguita.

L'impostazione tradizionale di questo strumento esamina i risultati strategici sulla base di quattro prospettive rilevanti, che intendono essere appunto "bilanciate" (figura 19):

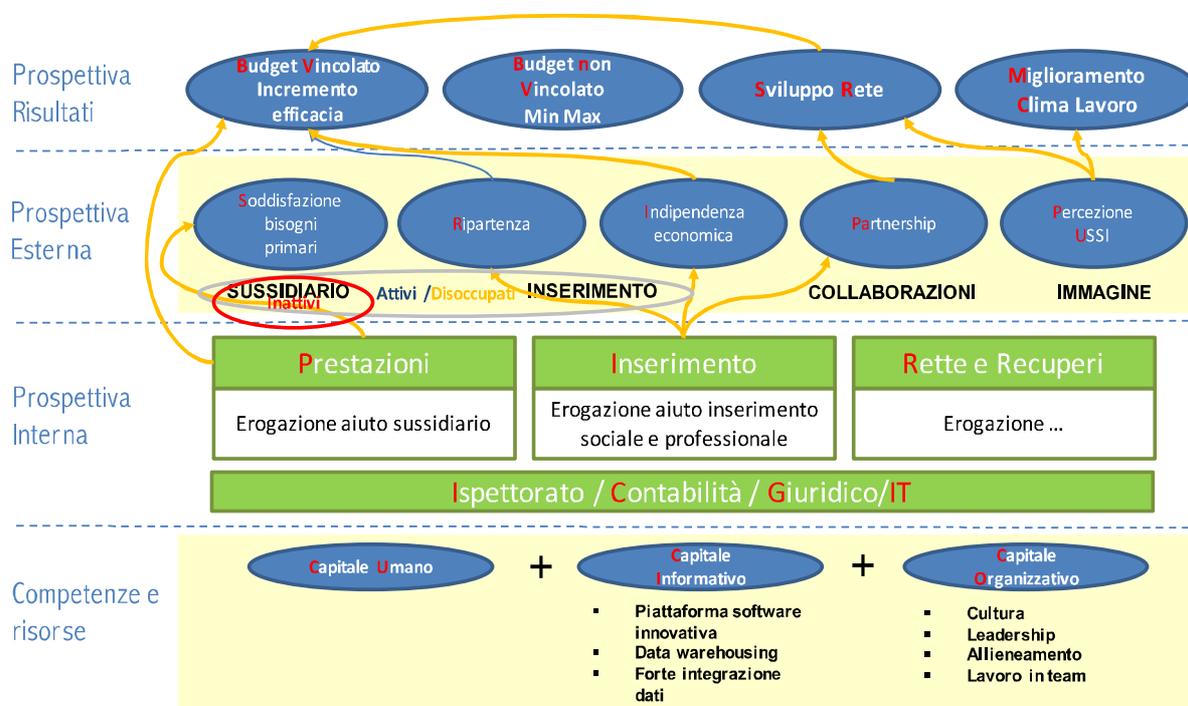
- 1) la prospettiva economico-finanziaria, che mette in relazione i risultati ottenuti con le aspettative di profitto dei proprietari;
- 2) la prospettiva della clientela, che pone l'attenzione sulla necessità di orientare l'attività svolta alla soddisfazione delle esigenze del cliente allo scopo di ottenere vantaggi competitivi;
- 3) la prospettiva dei processi interni, volta all'individuazione dei fattori critici di successo e delle iniziative operative utili al raggiungimento degli obiettivi;
- 4) la prospettiva dell'apprendimento e dell'innovazione, che guarda allo sviluppo futuro in termini di risorse umane (competenze, motivazione, responsabilizzazione e coinvolgimento del personale), tecnologiche (sistemi informativi, informatica) e infrastrutturali (localizzazione e configurazione delle sedi e degli spazi).

Va inoltre sottolineato che la Balanced Scorecard viene efficacemente utilizzata anche nel contesto pubblico e para pubblico.

Nell'ambito dei Workshop con l'USSI è stato possibile ricostruire una proposta di mappa strategica in grado di integrare la volontà di cambiamento relativa al rafforzamento della missione di inserimento.

Di seguito è presentata la proposta di mappa strategica (figura 20), la quale evidenzia chiaramente le quattro prospettive, che sono state rinominate in base alle esigenze specifiche dell'Ufficio.

Figura 21: Proposta di mappa strategica



i. La prospettiva dei risultati si propone di:

- Rendere più efficace l'utilizzo del budget ordinario dedicato all'assistenza.
- Ottimizzare il budget non vincolato alla legge, con l'obiettivo di aumentare i casi di inserimento.
- Sviluppare meglio la rete di partner, integrando contratti di collaborazione meglio vissuti da tutti gli attori.
- Migliorare il clima di lavoro.

ii. La prospettiva esterna si propone di:

- Soddisfare i bisogni primari degli utenti.
- Migliorare le possibilità di ripartenza e di inserimento degli utenti.
- Lottare contro il fenomeno dei "working poor".
- Garantire l'indipendenza economica degli utenti.

- Migliorare le partnership con gli altri attori della rete.
- Migliorare la percezione dell'USSI da parte degli utenti e dei partner esterni.

iii. La prospettiva interna si propone di:

- Definire le funzioni amministrative di prestazione ordinaria e straordinaria.
- Definire le funzioni sociali e di inserimento.
- Migliorare le funzioni di recupero e consulenza legale.
- Implementare le funzioni di controllo.

iv. La prospettiva delle competenze e delle risorse si propone di:

- Rafforzare le competenze di inserimento rivedendo l'assetto organizzativo e i processi, separando la funzione amministrativa da quella legata all'inserimento.

Il vantaggio dell'utilizzo della mappa strategica è quello di classificare tutte le funzioni che si rendono necessarie per il raggiungimento di obiettivi definiti (missioni o prospettiva dei risultati), evidenziando quelle che sono le necessità di competenze e processi interni atti al raggiungimento di tali obiettivi (prospettiva interna), a totale soddisfazione dei clienti (prospettiva esterna). La mappa strategica delinea indirettamente le unità organizzative, menzionando le attività importanti e anticipando la rilevanza degli indicatori di performance (KPI) atti a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi.

In conclusione, come si può notare dalla proposta di mappa strategica, vi sono nuovi elementi rispetto al passato. In particolare, è prevista la creazione di una funzione d'inserimento più incisiva. Ciò comporta la necessità di disporre di capitale umano dotato di una formazione specialistica in materia.

4.4 Matrice ambiti d'intervento / gruppi di utenti

A partire dalla valutazione svolta nel capitolo 2.3.7 con la matrice IST ambiti d'intervento / gruppi di utenti, nel presente capitolo verranno forniti alcuni spunti d'intervento a breve e medio termine in grado di perseguire un migliore controllo dei rischi da un lato e una maggiore efficienza ed efficacia delle attività dall'altro.

Anche nel caso delle analisi SOLL, le matrici sono provviste di note integrative secondo le indicazioni fornite nel capitolo 2.3.7.

i. Ambito amministrativo SOLL

L'ambito amministrativo potrebbe sembrare solo mediamente complesso, ma si raccomanda comunque di valutare una maggiore standardizzazione dei processi, automatizzando laddove possibile grazie al supporto dell'ICT.

Come già accennato, è inoltre da prevedere una fase di "on-boarding" in grado di migliorare il processo di apertura dell'incarto e di indirizzare sin dall'inizio tutte le persone che potrebbero essere inserite sul mercato del lavoro, ponendole sotto la supervisione di un Consulente all'inserimento.

Figura 22: Ambito amministrativo SOLL

SOLL			Ambito Amministrativo				To do
Segmento	Tipologia	Allocazione 2016	Complessità	Numero casi / Decisioni	Processi Standard**	Rating	
		No UR	40%	40%	20%	100%	Commenti
ATTIVI	Tempo parziale	1208	1	2	1	2.2	1) Processi +Automatizzare IT Automatizzare IT Monitoraggio
	Tempo pieno		1	2	1	2.2	
	Apprendistato		3	2	2	2.4	
DISOCCUPATI	In strategia (URC/USSI)	2459	1	2	1	1.4	2) Automatizzare Buy 3) Sviluppo IT + Inserimento 4) Sviluppo IT + Inserimento Piattaforma "integrata"
	In AUP		1	2	2	1.6	
	In attesa AUP		3	4	3	3.4	
	Con diritto LADI		1	4	4	2.8	
INATTIVI	In formazione	1720	3	3	2	2.8	1) Monitoraggio Team dedicato CM+AI Team dedicato CM+AI Team Dedicato
	Malattia con richiesta AI		1	3	4	2.4	
	Malattia senza richiesta AI		1	3	3	2.2	
	Persone dedite alla cura figli e parenti		3	3	4	3.2	

** Stima SOLL volti a migliorare l'adozione di processi standard

Rosso	4
Arancione	3
Verde scuro	2
Verde	1

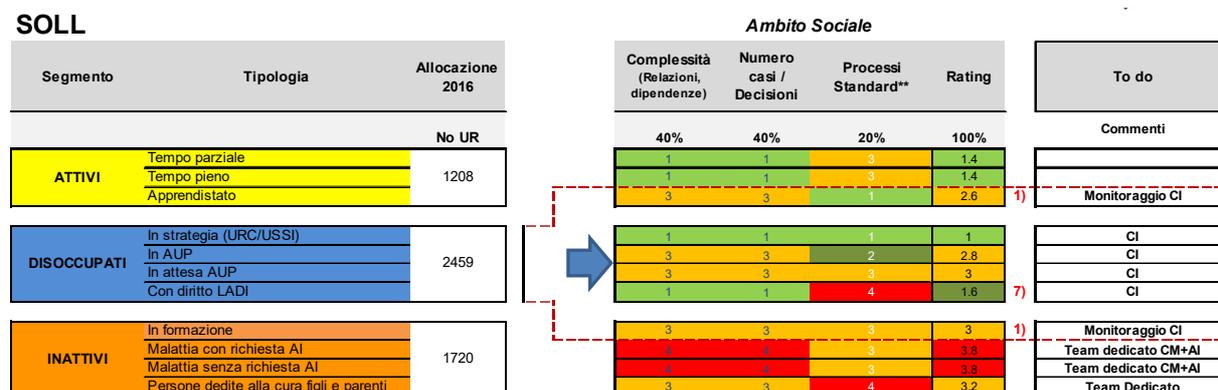
Per far fronte all'incremento del numero di casi si consiglia una riorganizzazione delle attività, liberando gli OSA da attività che concernono gli ambiti sociale e dell'inserimento.

Inoltre, si raccomanda di inquadrare meglio gli utenti in funzione dei bisogni e della probabilità di inserimento. Questa ottimizzazione dovrebbe permettere una crescita più contenuta del numero di OSA in funzione del numero di utenti. In effetti non è immaginabile un continuo aumento dell'organico senza che si trovino anche delle soluzioni organizzative e di processi per far fronte al volume crescente.

ii. Ambito Sociale SOLL

L'ambito sociale, complesso e poco standardizzabile, rientra di principio nello spettro di competenza dei servizi sociali comunali. Un'attivazione dell'USSI in tale senso dovrebbe entrare in linea di conto unicamente laddove l'utente sia sprovvisto di un servizio sociale comunale di riferimento e limitatamente a un sostegno legato all'evasione delle pratiche relative ai vari dispositivi.

Figura 23: Ambito Sociale SOLL

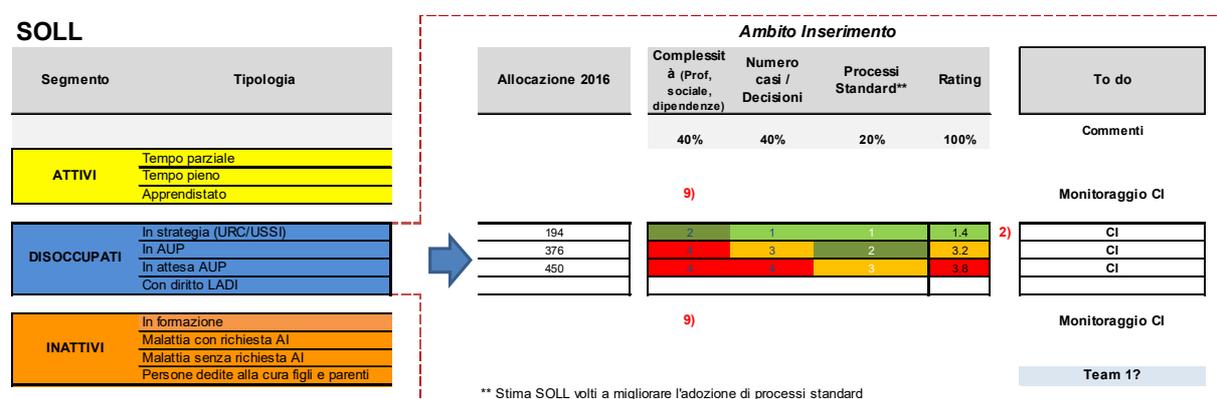


Si raccomanda di definire delle modalità di coordinamento più sistematiche con i diversi servizi sociali comunali attivi sul territorio

iii. Ambito Inserimento SOLL

Come già anticipato, l'Ambito Inserimento dovrebbe essere gestito da un'unità organizzativa e da operatori dedicati (introduzione di una nuova figura di consulente all'inserimento, CI).

Figura 24: Ambito Inserimento SOLL



Si consiglia la creazione di un team di consulenti all'inserimento. Ciò comporterà verosimilmente delle necessità di formazione e di riorganizzazione.

iv. Ambito Anticipi, Rette Ricuperi SOLL

Come già menzionato, ci sono attualmente degli incarti di recupero (ca. 250) giunti in automatico al servizio (in attesa di attivazione) non ancora distribuiti.

Ad oggi si constatano essenzialmente due problemi: l'incompletezza delle informazioni fornite dagli OSA del Servizio prestazioni e il sovraccarico di lavoro degli OSA preposti ai ricuperi, derivante dalla carenza di organico.

Questo servizio dovrebbe quindi essere parte integrante di un processo di ottimizzazione e miglioramento dell'efficienza.

Figura 25: Ambito Anticipi, Rette e Recuperi SOLL

Allocazione 2016	Ambito formazione ed inserimento				To do		
	Complessità (Prof, sociale, dipendenze)	Numero casi / Decisioni	Processi Standard**	Rating	Org	Proc	IT
	40%	40%	20%	100%			
Anticipi	1	3	2	2			
Rette	2	2	2	2			
Recuperi	3	4	2	3.2			

Riorganizzazione		
------------------	--	--

Si raccomanda di migliorare le modalità di collaborazione tra Ricuperi e Servizio prestazioni dotandole di maggiore strutturazione e sistematicità. Andrebbe altresì rafforzata la collaborazione tra Ricuperi e Ambito Giuridico, che è in grado di offrire un supporto prezioso. Eventualmente, si potrebbe valutare uno scorporo dei Ricuperi rispetto a Rette e Anticipi, stante la diversità dei processi gestiti.

4.5 Dispositivo di controlling

A partire dalla mappa strategica è stato elaborato un primo livello di possibili indicatori (KPI), così come indicato nella figura 25.

Gli indicatori sono stati presentati sulla base delle seguenti regole:

- X: indicatori legati a un tasso massimo percentuale di crescita o diminuzione di un dato iniziale. Ad esempio, tasso massimo di crescita del budget in %.
- Y: tasso di efficacia tra un numeratore (casi di successo) e un denominatore (pubblico di riferimento). Ad esempio, il tasso di inserimento degli utenti potenzialmente ricollocabili.
- V: Soglia in milioni o migliaia di CHF che non si vuole oltrepassare.
- Q: Quantità in numero, giorni, mesi, ecc. che non si vuole oltrepassare.

Altri indicatori qualitativi come, ad esempio, il livello di soddisfazione dei collaboratori o degli utenti.

L'USSI ha già dato avvio all'elaborazione di KPIs più granulari, i quali verranno integrati nella figura 25 più avanti, una volta approvate la missione e la mappa strategica definitive. Tali indicatori, però, fanno attualmente riferimento in gran parte alla prospettiva interna e non coprono quindi in modo completo le

quattro prospettive della mappa strategica. In particolare, si segnala la mancanza di indicatori legati alle competenze (ad esempio, una verifica sistematica delle conoscenze tecniche), di indicatori di soddisfazione degli utenti e dei partner (prospettiva esterna), di indicatori di efficacia del budget non vincolato che potrebbe essere utilizzato per garantire un miglior reinserimento (prospettiva dei risultati).

Figura 26: Indicatori di controllo (KPI)

Risultati	Bv  <ul style="list-style-type: none"> • Rispetto art cost. • Stabilizzare trend di rialzo e ridurlo entro < Y1% 	Bnv  <ul style="list-style-type: none"> • Minimizzare B < V1 Mio • Ratio B/inserimento > Y1% 	SR  <ul style="list-style-type: none"> • Soddisfazione • Minimizzare B < V2 Mio 	MC  <ul style="list-style-type: none"> • Climate survey positivo 	
Servizio esterno	S  <ul style="list-style-type: none"> • Sodd. Utente (questionario) 	R  <ul style="list-style-type: none"> • Ratio B/inserimento > Y1% 	Ie  <ul style="list-style-type: none"> • Ratio autosufficienza/prestazione > Y2% 	PA  <ul style="list-style-type: none"> • Collocamento candidati / Inserimento > Y3% 	PA  <ul style="list-style-type: none"> • Climate survey positivo
Processi interni primari	P  <ul style="list-style-type: none"> • No giorni apertura revisione < Q1 giorni • No errori finanziari < Q2 e < V3 CHF • Class. casi speciali < Y4 % del tot 		I  <ul style="list-style-type: none"> • No di inserimenti > Y3 % degli utenti collocabili 	RR  <ul style="list-style-type: none"> • Ratio (recupero/erogato) > Y5% 	
Processi interni secondari	I  <ul style="list-style-type: none"> • Verifiche mirate e regolari nel tempo 	C  <ul style="list-style-type: none"> • Errori contabili > Y6% transazioni 	G  <ul style="list-style-type: none"> • Efficacia nei ricorsi > V4 CHF • Risultato positivo entro max Q3 giorni 	IT  <ul style="list-style-type: none"> • Nuovo sistema entro < Q4 mesi • Investimenti < V5 Mio 	
Competenze	CU  <ul style="list-style-type: none"> • Formazione continua e controlli regolari di competenza • E-Learning con casi complessi in modalità tutorial 	CI  <ul style="list-style-type: none"> • Efficacia secondo standard mercato • Efficienza in costi secondo standard mercato • Tempi di implementazione rapidi 	CO  <ul style="list-style-type: none"> • Internal Climate survey • Coaching e formazione manageriale • Revisione strategica permanente come strumento di conduzione 		

Di seguito è presentato un elenco di tali indicatori, partendo dal presupposto di un rafforzamento sostanziale dell'Inserimento come Ambito autonomo.

i. Servizio Prestazioni

- Numero di giorni (delta) tra la data di presentazione della domanda e la data della prima decisione.
- Tasso tra numero di reclami e numero di domande attive.

ii. Servizio Inserimento

- Numero di giorni (delta) tra la data di inizio del contratto sociale e la data di inizio di un programma AUP.
- Numero di giorni (delta) tra la data di segnalazione all'URC e la data del primo colloquio con l'OSA.
- Tasso di attivazione: numero di persone in AUP / numero di contratti sociali attivi +1) / 2.
- Tasso d'interruzione: numero di interruzioni / numero di AUP attivate.
- Durata media dei contratti interrotti.
- Tasso di riuscita delle segnalazioni: numero di segnalazioni attivate / numero di segnalazioni totali in AUP.

iii. Servizio Contabilità

- Delta tra costi/ricavi di preventivo e costi/ricavi dati di consuntivo.
- Tasso di registrazioni manuali: numero di registrazioni manuali / numero totale di registrazioni.
- Tasso di errore nei pagamenti in uscita: numero di pagamenti errati in uscita / numero totale di pagamenti in uscita.
- Tasso di errore nei pagamenti in entrata: numero di pagamenti errati in entrata / numero totale di pagamenti in entrata.

iv. Servizio Rette, Anticipi Ricuperi

- Delta tra data di inizio del collocamento e data della prima decisione.
- Delta tra data di modifica della situazione e data di modifica della decisione.

- Delta tra data del primo contatto con l'UAP e data della prima decisione (alimenti).
- Numero di ricorsi vinti / numero di domande attive (anticipo alimenti).
- Numero di estensioni del periodo di ricupero / numero di domande chiuse durante l'anno (ricuperi).
- Tasso di ricupero a 60 mesi: valore monetario dei ricuperi a 60 mesi / valore monetario dei crediti legati agli alimenti (estensione del periodo di anticipo degli alimenti).

Nel caso delle collaborazioni con soggetti esterni all'Ufficio, si tratterà di sviluppare indicatori atti a monitorare le interfacce con tali soggetti.

In conclusione, è importante sottolineare che la mappa strategica e i relativi KPIs costituiscono un modello flessibile che consente di verificare a scadenze regolari che tutte le prospettive siano adeguatamente presidiate. Peraltro, occorrerà rivedere la mappa strategica in occasione di modifiche sostanziali della missione ma, al più tardi, ogni 3-4 anni.

5 Approcci allo sviluppo dell'organizzazione

Le misure di riprogettazione organizzativa e di ottimizzazione dei processi nel settore pubblico non possono limitarsi a un contenimento indiscriminato dei costi, bensì sono chiamate a salvaguardare, se non addirittura a migliorare, il livello di presa a carico degli utenti (e, di riflesso, il livello di soddisfazione delle attese della popolazione), pur nei limiti dei vincoli legali e organizzativi imposti.

L'analisi della situazione attuale ha messo in risalto, accanto ad una serie di punti di forza, anche diversi elementi critici interni all'USSI. Fra i principali punti di debolezza, si può certamente citare l'eterogeneità dei compiti affidati agli OSA del Servizio Prestazioni, figure con formazione e compiti prevalentemente amministrativi, ma che sono oggi chiamati a svolgere anche mansioni legate all'accompagnamento sociale e all'inserimento. Il bisogno di dotarsi di figure (e unità organizzative) maggiormente specializzate, in particolare nell'ambito dell'inserimento, ha portato ad escludere, fra gli approcci ipotizzabili per il futuro, il mantenimento dello status quo, quand'anche fosse combinato con un incremento della dotazione di personale amministrativo. Gli approcci qui proposti, quindi, perseguono un miglioramento già piuttosto sensibile rispetto alla situazione attuale.

Un ulteriore elemento di criticità è la compresenza di più soggetti istituzionali – interni ed esterni all'AC – che si occupano, con differente ampiezza e profondità, della richiesta di prestazioni finanziarie, dell'accompagnamento sociale e del sostegno all'inserimento nel mondo del lavoro⁷⁷. Alla luce di questo stato di cose, è possibile prevedere una riprogettazione organizzativa parziale, ossia eseguita singolarmente e indipendentemente su uno o più soggetti coinvolti, oppure globale, ossia considerando e riprogettando i processi implicando contemporaneamente tutti i principali partner della rete. È scontato osservare che, attraverso una riprogettazione globale, risulta possibile agire in modo più incisivo sulle inefficienze di processo. Tuttavia, un intervento contemporaneo su più attori rischia di scontrarsi con vincoli normativi, visioni

⁷⁷ A tale proposito, indicativo è l'esempio del Servizio Prestazioni, con la presenza, tra gli altri, dei Comuni, degli sportelli LAPS, degli URC e degli organizzatori di AUP, ma il rilievo è valido anche per altre UO dell'USSI quali il Servizio Richiedenti l'Asilo, il quale si interfaccia, fra gli altri, con l'Amministrazione Federale, la Polizia, Croce Rossa Sezione Sottoceneri e il Soccorso Operaio Svizzero Sezione Ticino.

strategiche e prassi operative diverse e divergenti, rendendo più difficile l'intervento di riprogettazione.

Pertanto, in questo capitolo si presentano due possibili approcci di riprogettazione:

- **Approccio 1: a partire dall'organizzazione dell'Ufficio (*organisation driven*)**. Si tratta di uno approccio a orientamento prevalentemente interno, che prevede essenzialmente modifiche organizzative e procedurali limitate all'USSI, senza rimetterne in discussione l'organizzazione centralizzata e puntando su collaborazioni "a distanza" con i servizi sociali e gli URC. Questo approccio presenta il vantaggio che l'organizzazione strutturale e procedurale dell'USSI è modificabile in tempi relativamente brevi, al contrario di quella di altri enti, interni ed esterni all'Amministrazione Cantonale. Delle modifiche di processo a cavallo tra l'USSI e i suoi partner possono sì essere previste, ma soltanto a condizione che esse non comportino necessità riorganizzative per questi ultimi.
- **Approccio 2: a partire dai bisogni dell'utenza (*user driven*)**. Si tratta di uno approccio di portata più ampia, che prevede una decentralizzazione dell'USSI e va ad incidere anche sull'organizzazione dei partner, rafforzando la prossimità dell'USSI sia all'utenza, sia agli altri servizi della rete, al fine di aumentare l'efficacia e l'efficienza delle collaborazioni istituzionali. In questo approccio non esistono vincoli inderogabili a modifiche dell'organizzazione strutturale e procedurale, non soltanto all'interno dell'USSI, ma anche presso gli altri enti interni ed esterni all'Amministrazione Cantonale. È quindi possibile proporre modifiche organizzative a livello di ruolo e di procedure che riguardano enti esterni, a condizione che queste non implicino modifiche strutturali importanti. Pur presentando rischi maggiori legati al complesso processo d'implementazione, questo approccio ha il vantaggio di agire in modo più incisivo sulle inefficienze di processo e di produrre un maggiore impatto sul servizio offerto agli utenti.

Si passa ora alla descrizione degli approcci e dei principali cambiamenti previsti relativamente all'assetto organizzativo, all'ottimizzazione dei processi e ai profili professionali.

Gli approcci vanno considerati come degli "ideal-tipi", il primo particolarmente difensivo e il secondo particolarmente ambizioso, e come due estremi di un

continuum nel quale sono situate le molteplici situazioni intermedie realisticamente ipotizzabili.

Presentare la riprogettazione organizzativa dell'USI attraverso questi due approcci "estremi" risulta particolarmente utile nella misura in cui permette di prefigurare due soluzioni organizzative che rispondono a logiche, livelli d'intervento e tempi d'implementazione diversi. Nel cap. 5.2, si esporrà una prima proposta operativa che rappresenta una sorta di compromesso fra i due approcci.

5.1 Approccio 1: orientato all'organizzazione

5.1.1 Assetto organizzativo

Un primo snodo decisionale rispetto all'approccio 1 è costituito dalla scelta di creare delle figure professionali specializzate per alcuni ambiti specifici. La matrice ambito d'intervento / gruppi di utenti ha messo in evidenza che, per quanto concerne la gestione amministrativa, potrebbe essere utile disporre di uno specialista – oppure creare un team di lavoro – che si occupi dei processi di entrata degli utenti (*on-boarding*), in modo da allocare al meglio questi ultimi ai segmenti specifici e ridurre i rischi di errore nell'elaborazione della prima decisione. Lo "specialista *on-boarding*" dovrebbe anche occuparsi del coordinamento con gli sportelli LAPS, allo scopo di verificare la completezza della documentazione necessaria per l'apertura dell'incarto.

Sempre a livello amministrativo, un'ulteriore specializzazione che potrebbe essere utile introdurre è costituita da operatori provvisti di competenze specifiche per il trattamento dei casi che presentano livelli di complessità maggiori, in particolare gli apprendisti (cfr. cap. 2.3.7).

Indispensabile appare soprattutto un potenziamento dell'ambito dell'inserimento, con l'introduzione di figure specialistiche che possano valutare in modo adeguato le prospettive d'integrazione degli utenti nel mercato del lavoro, stabilendo un piano d'azione ed essendo responsabili del processo d'inserimento nel suo complesso (attualmente il Servizio Inserimento funge invece da supporto agli OSA). La missione d'inserimento non dovrebbe essere limitata unicamente ai disoccupati, ma estesa anche agli attivi. In quest'ottica, si suggerisce di prendere spunto dalle buone pratiche adottate in altri cantoni

nel campo del job coaching (si veda per esempio la descrizione del programma “Coaching Familles” nel cap. 3.1.1), garantendo ai consulenti un ampio margine di manovra nella definizione del piano d'azione e degli strumenti atti a concretizzarlo. Si raccomanda, fra le altre cose, di prevedere un sostegno nella ricerca di soluzioni di custodia per famiglie con figli piccoli, così come un budget per il finanziamento di misure di formazione e perfezionamento professionale di corta durata. In collaborazione con l'Ufficio degli aiuti allo studio, è auspicabile sostenere anche progetti di (ri)formazione di più lungo corso⁷⁸. In questo quadro, le AUP costituirebbero una fra le possibili misure d'inserimento, da riservare in particolare agli utenti che, per esempio a causa di un lungo periodo d'inattività, necessitano di un'esperienza di (ri)attivazione e di valutazione delle capacità e delle attitudini professionali, oppure qualora si volesse testare la motivazione lavorativa del candidato.

Per gli inattivi, infine, si prevede di mantenere una gestione prevalentemente “passiva” dell'incarto. Il Servizio Prestazioni continuerebbe ad offrire 1-2 colloqui di aggiornamento all'anno, garantendo, qualora fossero ristabilite le premesse, il passaggio al Servizio Inserimento.

Ciò detto, nel presente capitolo si ritiene opportuno proporre alcune modifiche a livello di assetto organizzativo volte a generare maggiore chiarezza rispetto al tipo di prestazioni erogate dalle varie UO⁷⁹. Una logica utile a tale scopo prevede di posizionare sull'asse orizzontale le UO che trattano attività direttamente connesse con l'utenza (c.d. UO “di linea”), mentre si posizionano sull'asse verticale le UO le cui attività sono prevalentemente a supporto delle altre UO (c.d. UO “di staff”).

Sulla base di questa considerazione, si suggeriscono quanto segue:

⁷⁸ L'Ufficio dell'Assicurazione Invalidità del Canton Ticino, in collaborazione con le associazioni professionali, ha di recente puntato sulla costruzione di percorsi di riconversione professionale nei settori del commercio, del commercio al dettaglio e della logistica (Formazioni Brevi). Le Formazioni Brevi sono percorsi più flessibili e di durata più breve rispetto all'apprendistato classico (AFC o CFP), da riservare a un pubblico che non sarebbe in grado di portare a termine un tirocinio normale (cfr. Greppi & al., 2017). Il concetto delle Formazioni Brevi come misura di (ri)formazione e di collocamento potrebbe essere interessante anche per l'USSI.

⁷⁹ Sulle UO *Rette Anticipi Ricuperi*, *Abitazioni*, *Richiedenti l'asilo* e *Ispettorato* non si ritiene opportuno entrare nel merito, poiché numerose considerazioni in termini di riorganizzazione dipendono da alcune decisioni di fondo che, al momento attuale, non sono state ancora prese. La definizione del ruolo, dello scopo e dell'assetto organizzativo dell'Ispettorato, per es., sarà determinante per la riprogettazione dell'UO *Rette Anticipi e Ricuperi*, nella misura in cui i processi collegati ai ricuperi sembrano connessi agli scopi dell'Ispettorato.

- L'UO Contabilità non interagisce direttamente con l'utenza e, almeno sulla carta (poiché oggi manca il tempo necessario), è chiamata a svolgere un ruolo di controllo interno. Per queste ragioni, essa va posizionata come staff.
- L'UO Inserimento, contrariamente all'UO Contabilità, tratta processi direttamente collegati all'utenza e, di conseguenza, va spostata nelle unità di linea (ciò permette anche di rafforzarne il ruolo e la legittimità).
- L'UO Accoglienza / Centralino telefonico, se la funzione prevalente è lo smistamento delle chiamate e della posta a tutte le UO dell'USSI, presenta caratteristiche di una unità di staff.

A partire dalla struttura organizzativa di base possono essere prese in considerazione delle varianti, a dipendenza delle criticità che s'intendono presidiare maggiormente. Rispetto alle attività dell'USSI, si possono identificare almeno due criticità organizzative rilevanti:

- La necessità di maggiore prossimità e comunicazione diretta con gli utenti. Questa criticità chiama in causa una possibile decentralizzazione geografica del servizio, che sarà tematizzata nel capitolo 6.3.
- Le differenze in termini di complessità amministrativa, così come di fabbisogno di sostegno sociale e professionale degli utenti. In linea di principio, tale eterogeneità nei bisogni potrebbe essere presidiata prevedendo una specializzazione delle UO in base ai principali segmenti di utenza. Va tuttavia notato che questa soluzione è probabilmente poco adatta, in particolare per l'UO Prestazioni, nella misura in cui, come mostra la matrice ambito d'intervento / gruppi di utenti, la complessità dei processi amministrativi è in generale bassa⁸⁰. Inoltre, i flussi di utenti fra segmenti comporterebbero, con ogni probabilità, la necessità di procedere ad un numero elevato di passaggi d'incarti fra OSA appartenenti a UO diverse.

⁸⁰ Per i casi in cui la complessità dovesse risultare più elevata - si pensi in particolare agli apprendisti - conviene formare, come detto in precedenza, alcune persone in modo da disporre di specializzazioni interne.

5.1.2 Ottimizzazione dei processi

Le proposte presentate nel capitolo precedente per quanto concerne l'introduzione di figure professionali specializzate sia di carattere amministrativo, sia legate all'inserimento, offrono già di per sé i presupposti per l'identificazione e l'adozione di misure di miglioramento a livello di processi. Tuttavia, è possibile presentare alcune modifiche che sono indipendenti dagli interventi sulle figure professionali e che possono essere utili a rendere ancora più efficiente il lavoro dell'USSI.

Con riferimento ai *processi interni*, la distinzione fra figure preposte all'ambito amministrativo e all'ambito dell'inserimento implica il bisogno di garantire il coordinamento e lo scambio d'informazioni fra Servizio Prestazioni e Servizio Inserimento.

Per quanto attiene all'ambito dell'inserimento, un coordinamento efficace è necessario per la selezione degli utenti con possibilità di collocamento nel mercato del lavoro (sia al momento dell'*on-boarding*, sia in itinere da parte degli OSA del Servizio Prestazioni). Viceversa, sono da prevedere anche flussi di esclusione dall'ambito dell'inserimento, qualora emergessero dai colloqui iniziali (oppure in itinere) degli ostacoli che impediscano, almeno temporaneamente, l'attivazione lavorativa. Questi ultimi casi richiedono una gestione unicamente amministrativa dell'incarto con, eventualmente, l'orientamento verso altri dispositivi della sicurezza sociale quali, per esempio, l'assicurazione invalidità.

Per quanto concerne la gestione amministrativa, occorrerà anche in questo caso uno scambio d'informazione fra i due servizi, per esempio in relazione a sanzioni da comminare da parte del Servizio Prestazioni a utenti poco collaborativi con il Servizio Inserimento, oppure nel caso in cui, durante un colloquio con il consulente all'inserimento, l'utente manifestasse dei problemi legati ai pagamenti.

Oltre al coordinamento con i Comuni e, soprattutto, con gli sportelli LAPS per la raccolta della documentazione completa necessaria all'apertura dell'incarto⁸¹,

⁸¹ Ci sono altri enti che giocano un ruolo, ma i tre citati sono fondamentali a causa del loro intervento nella fase di apertura della domanda, fase delicata per gli aspetti relazionali e poiché gli errori nella compilazione dell'incarto, non facilmente identificabili, possono generare costi elevati sul lungo termine.

si possono identificare altre aree critiche legate alle *interdipendenze con partner esterni* e, in particolare, con:

- Gli URC, per quanto concerne il reinserimento professionale dei disoccupati. Attualmente, un numero importante di utenti che gli URC ritengono idonei al collocamento oppure “non valutabili” poiché non conosciuti, non firmano il contratto d’inserimento professionale. Le interviste hanno messo in luce come questo fenomeno sia dovuto in molti casi a un mutamento della situazione personale o alla scoperta di elementi non presenti nell’incarto e di cui l’OSA viene a conoscenza solo dopo aver incontrato l’utente (per esempio l’insorgere di una malattia con l’eventuale richiesta di prestazioni AI). Potrebbe quindi essere utile invertire i passaggi e prevedere un bilancio iniziale con un consulente del Servizio Inserimento prima di sottoporre il profilo dell’utente all’URC. Qualora dall’assessment (che potrebbe includere anche uno stage d’orientamento) emergessero importanti ostacoli all’inserimento professionale, si suggerisce di propendere per la sottoscrizione di un contratto che preveda l’accompagnamento da parte del Servizio Inserimento, in collaborazione, al bisogno, con un servizio sociale. Per contro, i candidati che hanno ottenuto un preavviso favorevole da parte dell’URC dovranno essere sistematicamente convocati, entro un breve lasso di tempo, per la sottoscrizione di un contratto d’inserimento professionale e l’attribuzione alla strategia SdL-DASF⁸². In relazione alla conclusione della strategia, occorre prevedere un miglioramento nel processo di comunicazione dei richiami in caso d’infrazioni e di annullamento del contratto d’inserimento professionale. I partecipanti che hanno concluso la strategia senza successo saranno (ri)presi in carico dal Servizio Inserimento. Al fine di migliorare il coordinamento con gli URC, si potrebbe valutare l’introduzione di figure di riferimento all’interno degli URC stessi, così come l’organizzazione di meeting fra collaboratori attivi al fronte (operatori USSI e CP URC).
- I servizi sociali, per quanto attiene l’accompagnamento sociale dei beneficiari. In occasione dell’apertura dell’incarto e del primo colloquio di conoscenza, occorre appurare se l’utente sia già seguito da un servizio

⁸² L’attribuzione alla strategia potrà anche avvenire in un momento successivo, per esempio a seguito di un’AUP concluso in modo meritevole, oppure quando determinati problematiche iniziali siano state superate.

sociale di base o specializzato. In caso affermativo, è importante garantire un efficace coordinamento dell'intervento con l'operatore sociale di riferimento; a tale scopo, sono da prevedere dei colloqui di rete o, perlomeno, degli scambi d'informazione a cadenza regolare⁸³. L'operatore sociale dovrebbe fungere da "case manager", attivando e coordinando gli interventi della rete, mentre l'USSI, oltre a prendere le decisioni amministrative concernenti le prestazioni finanziarie di aiuto sociale, fungerebbe da specialista nell'ambito dell'integrazione lavorativa attraverso il Servizio Inserimento. Infine, per gli utenti non ancora seguiti da un servizio ma che dovessero presentare un bisogno di accompagnamento sociale (rilevabile dall'incarto o in occasione dei colloqui), l'USSI si occuperà di garantire l'aggancio con i servizi sociali preposti. Una soluzione alla presenza non capillare di operatori sociali nei Comuni viene approfondita nell'approccio 2. Di fatto, in questo primo approccio, i collaboratori amministrativi sarebbero chiamati, come finora, a sopperire in parte alla mancanza di un servizio sociale comunale garantendo, in caso di bisogno, un supporto agli utenti limitatamente alla gestione delle pratiche amministrative⁸⁴.

5.1.3 Profili professionali

Per questo approccio si prevedono fondamentalmente due profili professionali distinti:

- *Collaboratore amministrativo* con formazione di livello secondario (maturità della Scuola cantonale di commercio o liceale) e spiccate competenze nell'ambito delle assicurazioni sociali. Questo profilo professionale sarà attivo, in particolare, nel Servizio Prestazioni. Le mansioni saranno prevalentemente di carattere amministrativo, pur mantenendo dei momenti d'incontro e di colloquio con l'utenza. Il profilo dovrà inoltre preferibilmente possedere delle competenze di base in ambito sociale, così da agevolare la conduzione dei colloqui con gli utenti e l'identificazione di un eventuale bisogno di accompagnamento da parte

⁸³ Per quanto concerne la gestione di situazioni particolari, si dovrebbe valutare l'opportunità di stipulare delle direttive ad hoc con i servizi sociali di riferimento.

⁸⁴ Un miglioramento della situazione potrebbe ovviamente prodursi qualora, anche grazie ai processi di aggregazione comunale, un numero crescente di Comuni decidessero di dotarsi di un servizio sociale.

di un servizio sociale. A seconda delle esigenze, si valuterà se specializzare alcuni collaboratori, ad esempio per i segmenti di utenza che implicano maggiore complessità nella gestione amministrativa (segmenti degli apprendisti e degli inattivi in formazione) o nell'*on-boarding* (processo di apertura della domanda).

- *Consulente all'inserimento*, preferibilmente con formazione universitaria (in lavoro sociale, risorse umane, psicologia, management o discipline affini) e/o comprovata esperienza nell'inserimento. I consulenti dispongono o s'impegnano a seguire una formazione post-grado nel campo dell'inserimento professionale. Questa figura sarà attiva nel Servizio Inserimento e si occuperà unicamente di mansioni legate al processo d'inserimento.

5.2 Approccio 2: orientato all'utente

5.2.1 Assetto organizzativo

Se la riprogettazione dovesse essere globale, allora si potrebbero riconsiderare anche il ruolo, l'organizzazione e le funzioni esercitate dai Comuni, dagli sportelli LAPS e dagli URC, partendo dai bisogni dell'utente. Nel secondo approccio, si propone una stretta collaborazione dell'USSI con gli sportelli LAPS e con gli URC per avvalersi dell'organizzazione territoriale attuale di tali enti e per avvicinare i processi di entrata dell'utenza a quelli di presa in carico amministrativa e socio-professionale⁸⁵. Il principale vantaggio in termini di servizio offerto è rappresentato da una maggiore prossimità non solo all'utenza ma anche ai principali attori della rete, ciò che è destinato ad esercitare un impatto positivo sia sull'efficacia, sia sull'efficienza del sistema.

A livello di inserimento, l'approccio si ispira almeno in parte al modello vodese, prevedendo l'istituzione di Unità comuni tra USSI, URC e Comuni, decentralizzate presso gli URC e costituite da un "pool" di consulenti all'inserimento URC,

⁸⁵ In generale, questo principio si può applicare a tutte le organizzazioni implicate nei processi che riguardano le prestazioni sociali. Tuttavia, per delineare questo approccio e mostrarne una sua declinazione concreta, ci si è focalizzati su una serie di enti (sportelli LAPS, Comuni, URC e USSI) che oggi ricoprono un ruolo chiave nell'erogazione dei questi processi.

operatori sociali comunali e operatori amministrativi dell'USSI⁸⁶. Tali Unità si occupano di accompagnare verso l'inserimento i disoccupati in assistenza con potenziale⁸⁷. L'istituzione delle Unità comuni permetterebbe di offrire una soluzione più diretta ed efficace agli attuali problemi di selettività e di coordinamento della strategia SdL-DASF (cfr. cap. 2.4.1), così come di superare la logica sequenziale che sottende una distinzione cronologica fra inserimento sociale e inserimento professionale, con un più marcato orientamento in futuro verso quest'ultima finalità. Un tale approccio potrebbe consentire un intervento precoce da parte dell'Unità comune anche a favore dei disoccupati LADI di lunga durata che si avvicinano alla conclusione del termine quadro. Un'azione coordinata di questo tipo risulterebbe coerente con la strategia della Confederazione in materia di collaborazione inter-istituzionale tra politiche sociali e politiche di prevenzione e lotta alla disoccupazione di lunga durata.

Un'ulteriore misura di miglioramento da mettere in atto è la costituzione di un vero e proprio Servizio Accoglienza, al fine di rendere più efficace il processo di apertura delle domande. Alla luce della situazione attuale, i luoghi più sensati per gestire l'accoglienza sono gli sportelli LAPS regionali, e ciò nonostante il numero relativamente elevato di sportelli. Ritenuto che gli sportelli LAPS sono gestiti a livello intercomunale, occorrerà valutare quale sia la modalità più efficace per perseguire questo obiettivo. A breve termine può essere attivato un filtro di prima verifica della documentazione relativa ai potenziali utenti USSI da parte di personale dedicato, di modo da trasmettere agli operatori OSA un incarto completo e pronto alla sua disamina. Tale modalità permetterà altresì di favorire nel tempo un approccio più uniforme e qualitativamente migliore da parte di tutti gli sportelli LAPS.

Il Servizio Accoglienza ha il compito di verificare la documentazione necessaria alla prima richiesta di prestazioni di aiuto sociale, di inserire i dati su supporto informatico, nonché di valutare il diritto alla prestazione assistenziale emettendo la relativa decisione. Una volta aperto l'incarto e dopo aver incontrato l'utente, il Servizio Accoglienza segnala all'Unità comune i candidati potenzialmente idonei all'inserimento⁸⁸. Laddove emergano situazioni di particolare fragilità, il

⁸⁶ Qualora si decidesse di orientarsi verso questo approccio, si potrebbe prevedere in un primo tempo il lancio di un progetto pilota a livello regionale, come avvenuto nella Città di Losanna.

⁸⁷ Il servizio *Unità comune* potrebbe anche essere offerto agli utenti attivi con un tasso d'occupazione inferiore al 50%.

Servizio Accoglienza segnala il bisogno di accompagnamento sociale agli operatori preposti (OS dei servizi sociali comunali o dell'Unità comune).

Il Servizio Prestazioni si occupa dei rinnovi e delle revisioni delle prestazioni ordinarie di aiuto sociale, come pure delle decisioni concernenti le prestazioni speciali. Esso presidia la gestione amministrativa degli incarti di tutti gli utenti dell'USSI, tranne di coloro che sono assegnati all'Unità comune. Analogamente all'approccio 1, il Servizio Prestazioni svolge 1-2 colloqui di aggiornamento all'anno con ogni utente⁸⁹ e, laddove fossero ristabiliti i presupposti all'inserimento, può segnalare il caso all'Unità comune.

Secondo il presente approccio, l'accompagnamento di carattere sociale resterebbe in capo ai servizi sociali comunali.

5.2.2 Ottimizzazione dei processi

Contrariamente al processo attuale per l'apertura di una nuova domanda, il Comune si limita, in caso di richiesta d'aiuto, a fissare un incontro con lo sportello LAPS per la consulenza iniziale e la consegna della check-list dei documenti da raccogliere; in alternativa sarà l'utente stesso a recarsi direttamente allo sportello⁹⁰.

Un collaboratore del Servizio Accoglienza dell'USSI si occupa di verificare la completezza della documentazione, inserire i dati sull'applicativo informatico e emettere la prima decisione. In seguito, la gestione dell'incarto è trasmessa ad un collaboratore del Servizio Prestazioni. Il Servizio Accoglienza funge anche da *primo* filtro per l'identificazione del potenziale d'inserimento, così come di un possibile bisogno di accompagnamento sociale.

In caso di accompagnamento congiunto fra Servizio Prestazioni e servizi sociali comunali, sono da prevedere scambi d'informazione e meeting di aggiornamento regolari fra operatori (gli scambi potrebbero essere facilitati dall'inquadramento degli operatori sociali direttamente presso gli sportelli LAPS). L'organizzazione di colloqui di rete sarebbe agevolata non solo dallo stretto contatto fra operatori, ma anche da una maggiore prossimità all'utenza.

⁸⁹ Ai fini di una maggiore efficienza, si può immaginare di concordare i colloqui in occasione della scadenza delle garanzie e della valutazione dei rinnovi.

⁹⁰ Si può prevedere un sistema per fissare le date simile a quello adottato da altri uffici (per es. la Sezione della circolazione per l'immatricolazione delle autovetture).

Con riferimento all'Unità comune, gli utenti disoccupati attivabili in misure d'inserimento sono selezionati sulla base di una serie di criteri oggettivi e segnalati all'Unità già al momento dell'apertura dell'incarto da parte del Servizio Accoglienza o, eventualmente, durante il periodo di gestione attiva della domanda da parte del Servizio Prestazioni. I CP URC, che dovrebbero occuparsi di un numero d'incarti inferiore rispetto alla prassi abituale negli URC⁹¹, effettuano un bilancio professionale iniziale e si occupano di elaborare una strategia d'inserimento adatta al profilo del candidato, che può prevedere l'attribuzione di una o più misure di formazione o d'inserimento per persone disoccupate (PML LADI incluso il servizio di collocamento, misure L-Rilocc, programmi dell'USSI, ecc.)⁹². Nel caso si riscontrassero bisogni sociali particolari, l'Unità comune può applicare un accompagnamento congiunto fra CP URC e operatori sociali comunali oppure, laddove non sussistessero più le premesse per un accompagnamento da parte del consulente professionale, un accompagnamento unicamente di tipo sociale, ma con la prospettiva di ristabilire a breve termine le premesse per l'idoneità al collocamento. L'inclusione nelle Unità comuni anche dei collaboratori amministrativi dell'USSI potrà facilitare la gestione amministrativa dell'incarto e la responsabilizzazione degli utenti, specialmente di quelli meno cooperativi. Per gli utenti che, dopo un congruo periodo d'inserimento in Unità comune, non riuscissero comunque a trovare un collocamento professionale, si può prevedere il passaggio ad una gestione prevalentemente amministrativa dell'incarto da parte del Servizio Prestazioni, con l'eventuale attribuzione di un'AUP di mantenimento.

5.2.3 Profili professionali

Per questo approccio si prevedono fondamentalmente due profili professionali distinti:

- *Collaboratore amministrativo* con formazione di livello secondario (maturità della Scuola cantonale di commercio o liceale) e spiccate competenze

⁹¹ La valutazione del progetto di Unità comune a Losanna è giunto a proporre un tasso d'inquadramento di 80 incarti per operatore.

⁹² Sarebbe opportuno superare definitivamente la logica "a silos" su cui è costruito lo Stato sociale elvetico e che sovente limita l'accesso alle misure d'inserimento a specifiche categorie di beneficiari. L'accesso ad una misura deve rispondere, oltre che alle esigenze del mercato del lavoro, ai bisogni personali dell'utente piuttosto che dipendere dal suo statuto amministrativo.

nell'ambito delle assicurazioni sociali. Questo profilo professionale sarà attivo nel Servizio Accoglienza, nel Servizio Prestazioni e nelle Unità comuni. Le mansioni saranno prevalentemente di carattere amministrativo, pur mantenendo dei momenti d'incontro e di colloquio con l'utenza. Il profilo dovrà inoltre preferibilmente possedere delle competenze di base in ambito sociale, così da agevolare la conduzione dei colloqui con gli utenti e l'identificazione di un eventuale bisogno di accompagnamento da parte di un servizio sociale.

- *Consulente all'inserimento.* Questo profilo professionale sarà attivo unicamente nelle Unità comuni e corrisponde al profilo attuale di un consulente URC, con la necessità tuttavia di disporre di sufficienti competenze di carattere sociale, di coaching per garantire l'accompagnamento efficace e il supporto di pubblici fragili. Il suo ruolo preminente sarebbe quello di rendere più facilmente accessibile la paletta di prestazioni URC alla totalità degli utenti USSI in inserimento e di favorire un adeguato abbinamento tra utenti e misure. Questa figura dovrà collaborare a stretto contatto con l'operatore sociale comunale preposto a seguire il caso affinché tutte le misure di accompagnamento sociale siano messe in atto a sostegno della finalità ultima di garantire un inserimento professionale e il ritorno all'indipendenza dal sostegno sociale.

6 Proposte d'intervento

Alla luce di quanto esposto nei capitoli precedenti, è possibile affermare che l'aumento importante del numero di utenti e di decisioni da trattare ha comportato una crescita del carico di lavoro che non può essere sostenuto, a maggior ragione in una prospettiva di medio-lungo termine. Già oggi si verificano errori dovuti all'elevato carico di lavoro e un numero significativo di richieste viene evaso con ritardi e imprecisioni.

Questa situazione appare ancor più precaria se si pensa al fatto che l'USSI si trova confrontato con una missione che necessita di crescenti capacità di intervento nell'ambito dell'inserimento, a fronte del processo di crescente flessibilizzazione e precarizzazione del mercato del lavoro.

Nell'assetto organizzativo odierno dell'Ufficio, le operatrici e gli operatori socio-amministrativi (OSA) sembrano agire in modo pressoché esclusivo in qualità di operatori amministrativi, laddove invece sarebbero chiamati ad assumere in misura crescente compiti di carattere sociale e legati all'inserimento professionale, in un quadro che però non sembra essere sufficientemente assestato quanto al ruolo strategico di questi ultimi due ambiti. In particolare, nell'ambito dell'inserimento, diversi attori interni ed esterni si sovrappongono senza poter contare su chiare procedure di coordinamento, cosicché il funzionamento finisce per lasciare un margine di apprezzamento tutt'altro che trascurabile.

Ad acuire il bisogno di intervento in termini di riorganizzazione contribuiscono le lacune del sistema informatico, delle missioni non chiaramente quantificate a livello di obiettivi e la mancanza di indicatori di controllo. Tutto ciò porta alla ricerca di soluzioni individuali da parte degli OSA, i quali si ritrovano a gestire i casi senza un'adeguata supervisione – stante il ruolo essenzialmente operativo dei capi servizio dovuto alla sotto-dotazione di personale – e, di conseguenza, senza una condivisione del rischio e delle responsabilità. Queste ultime, infatti, possono sì essere parzialmente delegate, ma solo a condizione di disporre di una chiara mappatura e definizione dei processi, di missioni dotate di pesi relativi espliciti e di indicatori di controllo riconosciuti dalla totalità della struttura come determinanti ai fini della valutazione del lavoro svolto. Gli interventi auspicati sui fronti appena citati rendono necessario un percorso di cambiamento organizzativo contemplante, oltre a una revisione complessiva dell'assetto organizzativo e dei processi, una rivalutazione della funzione di quadro – chiamata a recuperare il ruolo di coordinamento e supervisione delle attività operative al fronte che le è tipico, in un'ottica di governo del settore –, un potenziamento dell'organico di personale e un investimento nella formazione continua degli operatori che, ad oggi, non sembra essere presidiata in modo corrispondente alle sfide con cui l'Ufficio è confrontato.

Queste sfide non riguardano unicamente l'USSI, ma anche altri enti (i Comuni, l'IAS, gli URC, ecc.); per accrescere le collaborazioni inter-istituzionali sarà fondamentale valutare il contesto legale nel quale questi enti operano. Il capitolo 6.1 presenta alcune considerazioni preliminari sul contesto legale e sugli effetti che esso sembrerebbe generare a livello di strutture e di processi organizzativi.

Al fine di fornire un primo catalogo di misure a sostegno del cambiamento, nel capitolo 6.2 sono elencati e contestualizzati alcuni suggerimenti puntuali (o *quick win*) di cui si ritiene opportuna l'implementazione già nel breve termine e indipendentemente dall'assetto dell'Ufficio al quale si intenderà mirare. Detto altrimenti, si tratta di misure da realizzare anche laddove non si desiderasse mettere in discussione le modalità di funzionamento attuali.

Nel capitolo 6.3, viene enunciata una prima proposta di riorganizzazione che cerca di coniugare in modo pragmatico i due approcci proposti nel capitolo 5. Come detto in quella sede, i due approcci vanno considerati come degli ideal-tipi di assetto organizzativo, configurazione dei processi e concezione dei profili professionali atti a sostanziare un orientamento interno legato all'organizzazione dell'Ufficio (approccio 1), rispettivamente un orientamento esterno legato ai bisogni dell'utenza (approccio 2). Partendo dal presupposto che una piena soddisfazione dell'utenza può essere perseguita unicamente avvicinandosi il più possibile all'approccio 2, la proposta operativa va quindi intesa come un'evoluzione dell'approccio 1 che va in questa direzione. La proposta operativa non può quindi essere considerata in alcun modo come una soluzione definitiva, ma va piuttosto intesa come un primo stimolo per tastare la disponibilità dell'Ufficio al cambiamento e definire più avanti con maggiore consapevolezza tempi e modi per portare a termine il cambiamento nella direzione auspicata.

In considerazione di ciò, il capitolo 6.4 presenta alcune questioni chiave sulle quali si ritiene prematuro esprimersi in via definitiva a questo stadio dell'analisi ma che, allo stesso tempo, sono assolutamente determinanti nell'ottica della realizzazione del cambiamento. In relazione ad esse, si tratterà di riprendere la riflessione una volta che i suggerimenti puntuali e la proposta operativa si troveranno in uno stadio di implementazione sufficientemente avanzato.

6.1 Considerazioni sugli effetti organizzativi del quadro legale attuale

Nel presente capitolo si espongono alcune considerazioni rispetto al quadro giuridico e agli effetti che esso sembrerebbe avere sulle scelte organizzative degli enti preposti all'erogazione di prestazioni sociali. Il condizionale è d'obbligo poiché questo studio non si è focalizzato sugli aspetti legali.

Un elemento almeno potenzialmente critico, ma che non appare al momento problematico, è costituito dall'ambiguità della definizione di *prestazioni sociali non monetarie*. A livello legale è definito in modo preciso quali tra le prestazioni erogate dallo Stato sono da considerare *sociali* (per es. artt. 2,3 e 14 LAPS), quali sono le condizioni per accedervi e, in taluni casi, vengono persino esplicitati dei montanti (si pensi per es. al calcolo del reddito residuale secondo l'art. 22 LAS). Per contro, appaiono decisamente più ricchi di margini di interpretazione i riferimenti agli aiuti non economici, quali l'inserimento e il sostegno sociale non monetario⁹³. L'assenza di una definizione inequivocabile delle prestazioni di inserimento e di sostegno sociale – in particolare per quanto attiene alle sfere dell'accompagnamento e della consulenza – potrebbe apparire come una lacuna significativa; tuttavia, si tratta in realtà di una condizione intrinsecamente connessa al tipo di attività e comune a molti ambiti di attività del settore terziario. In attività di questo tipo l'input è eterogeneo, i processi di erogazione sono difficilmente standardizzabili e la misurazione dell'output è più complessa.

Se, da un lato, il tentativo di definire un set di comportamenti precisamente codificati da adottare a fronte di condotte e peculiarità alternative dell'utenza appare assai ambizioso, dall'altro lasciare un margine interpretativo eccessivamente ampio agli operatori è destinato a generare disparità di trattamento. Per dipanare questo genere di impasse si ricorre spesso a programmi formativi allo scopo di allineare i comportamenti degli operatori⁹⁴. Nella situazione attuale dell'USSI, l'armonizzazione dei comportamenti attraverso percorsi formativi sembra di difficile realizzazione, tanto più che il quadro legale vigente prevede che gli attori deputati ad occuparsi direttamente di prestazioni sociali con elementi di sostegno sociale non monetario e inserimento siano molteplici: Comuni; IAS; URC e USSI.

Inoltre, se IAS, URC e USSI possono essere considerati degli enti piuttosto caratterizzati, all'interno dell'insieme composto dai Comuni le differenze sono assai significative in termini di risorse, utenti e offerta di servizi sociali. Alla luce di ciò,

⁹³ A titolo esemplificativo, l'art. 51 (LAS) prevede che "il Comune partecipa alla politica del sostegno sociale e dell'inserimento assumendo compiti di: a) informazione e consulenza; b) aiuti puntuali ai sensi dell'art. 53, cpv. 2; c) spese di sepoltura; d) inserimento. L'art. 53 (LAS) tratta gli aiuti puntuali in due punti: (1) "Il Comune informa il cittadino che richiede prestazioni puntuali sulle organizzazioni private che gli possono offrire il sostegno necessario, e lo aiuta ad inoltrare la relativa richiesta", fattispecie che sembra dover rientrare nell'art. 52 che tratta l'informazione e la consulenza che i comuni devono offrire in materia di prestazioni finanziarie cantonali; (2) "Il Comune può assumere in proprio la responsabilità e l'onere finanziario di richieste puntuali di sostegno sociale presentate da suoi cittadini in situazione momentanea di bisogno". Nel resto del testo di legge non è definito cosa si intenda per *richieste puntuali di sostegno*. L'Art. 11 del Regolamento sull'assistenza legale definisce nei compiti comunali: "Il Comune può concedere delle prestazioni puntuali (a fondo perso o a titolo di prestito) atte a garantire le necessità immediate in attesa della decisione cantonale e/o orientare il richiedente verso le organizzazioni private che gli possono offrire il sostegno necessario." Si nota, nuovamente, la mancanza di una definizione di cosa debba intendersi per *prestazioni puntuali*.

⁹⁴ Come, per es., nel caso della Città di Winterthur, dove i processi sono formalizzati in modo preciso per quanto concerne la fase di accesso, mentre si rinuncia volontariamente a un'eccessiva formalizzazione dei processi di accompagnamento sociale, che sono trattati da figure professionali specializzate.

definire un ruolo chiave per i Comuni nei processi di erogazione delle prestazioni sociali, per quanto giustificato dal contributo finanziario⁹⁵ e dalla prossimità geografica all'utenza, complica notevolmente la realizzazione pratica: se anche si riuscisse a descrivere esaustivamente i ruoli e i compiti collegati all'erogazione delle prestazioni sociali, l'ampia eterogeneità tra i Comuni è destinata a generare soluzioni diverse: basti pensare al tema della presenza di un operatore sociale soltanto in una parte dei Comuni.

Un'ulteriore considerazione riguarda l'applicazione pratica delle indicazioni legali che hanno portato, in Ticino, alla creazione degli sportelli LAPS. L'introduzione della LAPS ha permesso di velocizzare le procedure di richiesta di prestazioni sociali, snellendo il lavoro dell'amministrazione cantonale e facilitando l'accesso alle prestazioni per il cittadino, che non è più costretto, come accadeva spesso volte in passato, di "fare il giro degli uffici". Ciononostante l'assetto organizzativo e i processi degli uffici dell'AC preposti al versamento delle prestazioni finanziarie sono rimasti sostanzialmente intatti (ad eccezione di quanto attiene l'istruttoria dell'incarto e alla gestione informatizzata dei dossier). Con l'introduzione degli sportelli LAPS, attraverso i quali il cittadino "inoltra la domanda all'ufficio competente assistito da un operatore qualificato ..." (IAS, 2018), l'utenza viene "incanalata" verso l'ufficio opportuno. Con questa soluzione si sono potuti mantenere, quasi senza alterazioni, i processi erogati dai singoli uffici prima dell'entrata in vigore della LAPS. Anche in relazione all'inserimento professionale, la collaborazione tra URC e USSI è disegnata in modo da conservare i processi: se un utente è considerato collocabile sia dall'OSA sia dall'URC, egli entra in strategia URC-USSI ma, di fatto, è considerato dall'URC come tutti gli altri utenti.

La tutela dei processi esistenti e, conseguentemente, la garanzia della continuità del servizio è un grande vantaggio dell'approccio adottato con l'introduzione degli sportelli LAPS. L'elemento critico di questo modo di procedere risiede nel fatto che esso favorisce il pensiero a silos – ossia ogni ufficio si focalizza esclusivamente sui propri processi, senza valutare possibili sinergie con altri uffici – e testimonia, in generale, di un orientamento ai processi piuttosto che agli utenti. Nelle circostanze attuali, con enti che operano certo in modo efficiente ed efficace rispetto ai loro mandati istituzionali, ma in modo poco sinergico, vi è il rischio concreto che tra gli enti stessi si generi una competizione negativa per il valore pubblico.

Per esempio, nell'ambito dell'inserimento professionale l'IAS, attraverso il Servizio collocamento e integrazione dell'UAI, ha sviluppato autonomamente un servizio strutturato per l'inserimento professionale. Pur essendo consapevoli delle differenze

⁹⁵ Secondo l'art. 32 cpv. 2 della LAS, il Comune di domicilio del beneficiario partecipa alle relative spese e agli eventuali recuperi nella misura del 25%, mentre il Cantone partecipa nella misura del restante 75%.

⁹⁶ <https://www3.ti.ch/DSS/ias/Glisportelli.htm>.

non trascurabili tra USSI e UAI in termini di attività e di tipo di utenza, un numero non indifferente di utenti si muove dall'UAI all'USSI e, soprattutto, viceversa. Nonostante ciò, il servizio dell'UAI preposto al collocamento risulta completamente separato e autonomo rispetto a quello dell'USSI, attualmente in fase di creazione⁹⁷.

6.2 Suggerimenti puntuali

Alla luce dei punti di miglioramento evidenziati nei primi capitoli del rapporto, è possibile identificare alcuni suggerimenti puntuali da implementare fin da subito nell'ottica di ottenere un rafforzamento dell'assetto dell'Ufficio in preparazione del cambiamento. Ai fini di una maggiore chiarezza e omogeneità della trattazione, si opta per una suddivisione dei suggerimenti nelle seguenti categorie: Strategia, Organizzazione e Profili professionali. Vista la particolare rilevanza che la missione di inserimento è destinata ad assumere nel nuovo assetto dell'USSI, è prevista a tale scopo una categoria apposita.

6.2.1 Suggerimenti generali di carattere strategico

Al fine di conferire un'impronta forte al cambiamento prospettato, occorre innanzitutto chinarsi su tre pilastri destinati a fornire i presupposti di carattere gestionale per l'implementazione di qualsiasi approccio a tendere. Essi sono l'orientamento strategico, il sistema informativo e il sistema di controllo interno. Rispetto a tali ambiti dotati di forte valenza strategica, si ritiene opportuno:

1. Validare la nuova missione a tendere e approvare la mappa strategica dell'Ufficio, definendo una chiara ponderazione delle missioni (in particolare amministrativa, sociale e inserimento) e selezionando un primo catalogo di obiettivi quantificabili mediante indicatori, sui quali lavorare a partire dall'inizio del 2019.
2. Predisporre un piano di adeguamento e sviluppo del sistema informativo e informatico. Alla luce della necessità di governare in modo più consapevole l'attività corrente dell'Ufficio e di creare i presupposti per un riorientamento della missione dello stesso, non è possibile prescindere dalla disponibilità di dati e informazioni accurati e tempestivi, organizzati secondo un formato di rilevamento ed elaborazione coerente e sistematico. In prospettiva, andrebbero altresì valutati i margini esistenti per integrare i partner esterni nell'alimentazione delle banche dati alla base del sistema.

⁹⁷ Va ricordato che l'UAI, al contrario dell'USSI, agisce essenzialmente sotto l'egida della Confederazione e, qualora quest'ultima decidesse di riorientare le sue politiche in materia di sicurezza sociale rendendole più restrittive, ciò è destinato a generare un impatto negativo sull'ultimo anello della catena, costituito dall'aiuto sociale.

3. Formalizzare un sistema di gestione dei rischi e controllo interno, in grado di dare avvio a un'attività regolare di identificazione dei rischi e di controllo dello svolgimento dei processi atta a creare maggiore consapevolezza sui fenomeni gestiti e sulle relative criticità, nell'ottica di prevenire errori sostanziali generatori di danni economici per l'Ufficio. Si tratterebbe inoltre di un primo passo concreto per diffondere presso i singoli operatori dell'USSI la sensibilità nei confronti di una cultura del controllo non come misura di carattere meramente ispettivo, bensì come spunto di miglioramento rispetto alla qualità del lavoro svolto. Al di là della necessità di prevedere dei doppi controlli sistematici su spese di una certa entità – si pensi, in particolare, alle prestazioni speciali – un primo ambito di intervento urgente è la definizione di limiti di competenza in materia di esborso delle prestazioni, al fine di ridurre i potenziali rischi di errore e di frode: tali limiti andrebbero idealmente supportati da blocchi di soglia automatici all'interno del sistema informatico. Per quanto concerne invece i dati a supporto dei controlli – in questo senso il punto 2 appena illustrato costituisce un presupposto fondamentale – sarebbe opportuno un allineamento sistematico con la banca dati MovPop ("Movimento della Popolazione"), al fine di scongiurare rischi di abusi da parte degli utenti.
4. Introdurre una funzione strutturata di controlling, in grado di dedicarsi a un'attività ragionata e periodica di analisi dei dati statistici e degli indicatori di gestione atta a monitorare l'attività dal punto di vista della capacità di rispondere ai bisogni dell'utenza. Ne deriverebbe, inoltre, una maggiore capacità di orientare il comportamento degli operatori al fronte.
5. Definire un nuovo assetto organizzativo che permetta di garantire un'adeguata governance del settore. Alla luce del rilevante fabbisogno di strutturazione di funzioni e compiti legati al monitoraggio e alla supervisione – di cui i precedenti punti 2, 3 e 4 sono evidente testimonianza – e della recente richiesta al vaglio del Consiglio di Stato di portare il Servizio Richiedenti l'asilo a livello di Ufficio, un'adeguata soluzione in questo senso sarebbe la creazione di una nuova Sezione all'interno della DASF (cfr. capitolo 6.3.1). La creazione di una sezione permetterebbe da un lato di garantire, con la realizzazione di alcune unità in stato maggiore, un migliore coordinamento (sia all'interno sia all'esterno dell'ufficio) e monitoraggio delle importanti ma anche sensibili attività svolte nel settore, oltre che un migliore presidio per quanto riguarda la conduzione del personale e l'ottimizzazione della gestione operativa attraverso funzionari dirigenti. Dall'altro consentirebbe anche di approfondire maggiormente gli aspetti progettuali e strategici del settore ed anche di rappresentare con maggiore proattività e propositività il Cantone nei diversi gremi intercantonali.

6.2.2 Suggerimenti specifici legati all'organizzazione

A livello di organizzazione, si ritiene opportuno:

1. Potenziare alcuni ambiti quali: (a) il Servizio Ispezzionato che, pur essendo fortemente voluto dal Parlamento, non risulta attualmente presidiato e potrebbe assumere compiti legati allo svolgimento di controlli a campione sugli incarti e al presidio della rete con altri ispezzionati dell'Amministrazione cantonale; (b) l'ambito Giuridico, poiché, alla luce del parziale cambiamento di missione, dell'importante sviluppo del numero di assistiti e dell'incremento della complessità media delle casistiche trattate, si manifesta viepiù l'esigenza di potenziamento sia in termini di analisi ed evasione dei reclami e dei ricorsi al TCA, sia in termini di specifica consulenza giuridica ai Capi servizio (del Servizio prestazioni ma anche del Servizio rette anticipi e recuperi e del Servizio richiedenti l'asilo) e al Capo ufficio; (c) l'ambito Ricuperi all'interno del Servizio Rette Anticipi Ricuperi, considerando il costante aumento dei dossier intervenuto nel periodo 2011-2017, l'importante numero di pratiche in attesa di attivazione non ancora attribuite (ca. 250), al fine di ottimizzare le procedure di regresso atte a incassare i crediti vantati dall'USSI, implementando nel contempo un sistema di monitoraggio atto a verificare i benefici attesi in termini di qualità della presa a carico e delle conseguenti entrate e sfruttare così appieno il potenziale in termini di nuove risorse che ne consegue.
2. Potenziare la ricettività dell'accoglienza e del centralino telefonico, così da poter garantire una migliore e più adeguata presa a carico sia degli utenti che si presentano allo sportello sia delle telefonate in entrata, accelerando nel contempo anche i tempi di risposta all'utenza. Sarebbe inoltre auspicabile, da un punto di vista logistico, distinguere e separare le due attività al fine di garantire una maggiore riservatezza agli utenti.
3. Fornire un inquadramento più chiaro al Servizio Ricuperi, migliorando le sinergie esistenti con il Servizio Prestazioni, dal cui è indipendente ma con il quale esistono margini di miglioramento.
4. Ripristinare la figura del Capo Servizio Contabilità, poiché quest'ultimo Servizio, deputato anche alla verifica delle registrazioni effettuate dagli OSA, soffre, oltre che della cronica mancanza di tempo da parte degli operatori, di un carente coordinamento.
5. Aumentare il livello di formalizzazione dei processi e l'utilizzo di check-list (ad esempio per le verifiche che devono essere svolte obbligatoriamente all'apertura o al rinnovo, per la chiusura o l'annullamento della strategia URC-USSI, ecc.), al fine di favorire un maggiore allineamento nelle prassi adottate dagli operatori e di assicurare uno svolgimento a norma di alcune attività chiave, soprattutto se legate a un esborso di risorse.

6. Limitare l'interazione con i Comuni unicamente ai casi in cui questi ultimi intendano fornire un preavviso sfavorevole, includendo le informazioni che possono essere realmente utili ai fini di una rivalutazione della decisione. È infatti emersa una certa inefficienza della procedura di preavviso da parte del Comune.

6.2.3 Suggerimenti specifici legati ai profili professionali

A livello di profili professionali, si ritiene opportuno:

1. Perseguire una maggiore chiarezza dei diversi profili professionali, nonché una chiara suddivisione di compiti, competenze e responsabilità per ognuno di essi, sia perfezionando, laddove sensato, i mansionari, sia evitando incoerenze nelle attribuzioni dettate da un'insufficiente dotazione di personale.
2. Rivalutare le figure dei capi servizio sganciandoli, nel limite del possibile, dall'operatività della presa in carico in senso stretto e conferendo loro anche nei fatti il ruolo di supervisione al quale sono destinati (transizione da "super-OSA" a Responsabili).
3. Procedere alla specializzazione di alcune figure con l'intento di ridurre la complessità operativa amministrativa, ma anche migliorare l'efficacia e la qualità del lavoro svolto. Più precisamente, sarebbe opportuno disporre di una figura di specialista nell'apertura di nuove domanda, di documentazione, oppure anche in assicurazioni sociali, con un ruolo di supporto agli OSA nella gestione degli incarti caratterizzati da esigenze tecnico-giuridiche più sofisticate, in un'ottica di maggiore efficienza dell'attività di presa in carico dell'utenza.
4. Procedere alla specializzazione di alcune figure con l'intento di garantire un supporto mirato alla presa in carico di categorie particolari di utenti, laddove la complessità e la numerosità di tali categorie lo giustificasse. Qualora non fosse il caso, occorrerebbe valutare la possibilità di attingere a competenze esterne.
5. Organizzare dei corsi di aggiornamento su temi specifici, così da migliorare la capacità di reazione e di intervento delle operatrici e degli operatori in situazioni particolari. Tra i temi ipotizzabili, vi sono la discussione di casi emblematici tratti dalla giurisprudenza di settore o l'approfondimento di normative e di modifiche legislative di interesse per il settore.
6. Prevedere a cadenze regolari dei momenti di supervisione a beneficio delle operatrici e degli operatori al fronte, al fine di aiutarli nel gestire colloqui con utenti problematici che versano in situazioni di forte vulnerabilità emotiva a seguito delle difficoltà personali che si trovano a vivere, nonché nel sopportare

il carico emotivo extra-lavorativo che simili momenti di confronti inevitabilmente generano.

6.2.4 Suggerimenti specifici legati alla missione d'inserimento

A livello di potenziamento della missione di inserimento, si ritiene opportuno:

1. Rilevare a cadenza regolare degli indicatori di performance concernenti la sostenibilità degli effetti delle misure d'inserimento a medio-lungo termine⁹⁸. Nel caso della strategia SdL-DASF, l'effetto auspicato è chiaramente l'ottenimento di un impiego sul mercato ordinario del lavoro. Pertanto, il monitoraggio statistico dovrebbe misurare se, a distanza di 6-12 mesi dalla conclusione, i partecipanti: a) siano ancora dipendenti dall'aiuto sociale; b) possiedano, nel caso in cui siano ancora in assistenza, un posto di lavoro⁹⁹. Lo stesso dicasi per i programmi AUP. Tuttavia, oltre a considerare quale successo anche l'inizio di un percorso di formazione professionale (e non solo l'ottenimento di un impiego), il monitoraggio dovrebbe idealmente includere indicatori "soft" di natura sociale, giacché l'obiettivo primario delle misure è sovente l'inclusione sociale.
2. Valutare l'introduzione di indicatori di *outcome* (e non solo di *output*) nei contratti di prestazione con gli organizzatori di programmi AUP. L'elaborazione di appositi indicatori sarà ovviamente da legare alla riflessione attualmente in corso sulla differenziazione dei programmi AUP e sui loro obiettivi specifici. Sarebbe inoltre auspicabile lavorare nella direzione di una maggiore uniformità nella modalità di definizione del contributo globale. Oltre a definire adeguati indicatori di efficacia, occorrerà definire degli incentivi finanziari legati al raggiungimento degli *outcome* previsti, evitando però di produrre effetti di "scrematura" da parte degli organizzatori (per esempio l'esclusione dei candidati con minori possibilità di collocamento).
3. Procedere, in un'ottica di rafforzamento dei ponti tra inserimento sociale e professionale, all'"acquisto" – perlomeno presso alcuni grandi organizzatori di AUP – di specifiche prestazioni atte a rafforzare le prospettive d'inserimento professionale dei partecipanti (job coaching, offerta di formazioni strutturate, servizio di collocamento in stage, ecc.). Queste prestazioni sarebbero complementari a quelle offerte direttamente dall'USSI.

⁹⁸ Questi nuovi KPI andrebbero ad aggiungersi agli indicatori che già attualmente vengono misurati al momento della conclusione della misura (esiti a breve termine).

⁹⁹ Per persone non più in assistenza al momento della rilevazione, è difficile misurare lo status lavorativo. Tuttavia, si potrebbe forse verificare se siano iscritte ad un URC.

4. Intensificare le relazioni con gli organizzatori di programmi AUP, profilando l'USSI come partner di fiducia in grado di rappresentare, in prospettiva futura, un canale privilegiato anche per l'assunzione di personale "regolare".
5. Prevedere delle misure in grado di favorire il dinamismo e lo spirito di iniziativa nell'attività di inserimento. Concretamente si potrebbe, previa valutazione della compatibilità politica di una simile proposta, prevedere un forfait, non necessariamente da esaurire, per ogni utente seguito dagli operatori. Esso servirebbe a finanziare misure di formazione e perfezionamento di breve durata, oppure possibili soluzioni di custodia per i figli di madri che si rimettono in gioco nel mondo del lavoro. Una simile misura avrebbe sì un costo, ma dovrebbe essere vista come un investimento nel capitale umano, dotato di una corrispondente aspettativa di ritorno finanziario a medio-lungo termine.
6. Sviluppare un mercato complementare del lavoro per le fasce fragili di utenza che manifestano un bisogno di carattere lavorativo ma che, nonostante i sostegni proposti, non riescono a ritrovare un impiego convenzionale. A questo scopo, s'invita la DASF a proseguire le riflessioni legate al tema delle imprese sociali, così come a sondare la possibilità d'introdurre forme di contratto con salario combinato (dei modelli di questo tipo sono stati già testati in altri Cantoni). Solo in mancanza di concrete alternative, occorrerebbe proporre delle AUP di mantenimento di lunga durata.
7. Sviluppare maggiormente le sinergie con gli URC, al fine di evitare rotture nel processo di accompagnamento all'utenza. Tra le misure concrete immaginabili in quest'ottica vi sono: (a) il ripristino di incontri di coordinamento tra USSI e URC; (b) l'eventuale definizione di figure di riferimento all'interno degli URC; (c) una chiara definizione delle misure alle quali gli utenti hanno accesso, inclusa l'esplicitazione dei criteri di accesso; (d) la predisposizione di un sistema di avviso che consenta di identificare i casi critici che si trovano in strategia di inserimento, al fine di poterli sanzionare tempestivamente, ossia prima che vengano esclusi dalla strategia stessa; (e) l'invio sistematico agli OSA delle decisioni di partecipazione ai PML emesse dagli URC.

6.3 Prima proposta di riorganizzazione

Di seguito vengono delineati i contorni di una proposta operativa in grado di coniugare gli spunti di riflessione offerti dai due approcci descritti nel capitolo 5, fermo restando che la priorità andrà dapprima dedicata all'implementazione dei *quick win* (suggerimenti puntuali) esposti nel cap. 6.2 e che saranno da implementare indipendentemente dalla scelta dell'approccio di sviluppo da privilegiare.

La proposta operativa è da intendere come un'ipotesi di sviluppo complessivo dell'USSI, stante che occorrerà ancora ponderare adeguatamente l'opportunità di collaborare con soggetti esterni per erogare determinate prestazioni, se non, addirittura, affidarsi completamente ad essi, mantenendo unicamente un ruolo di supervisione e di garanzia. Il paesaggio dell'inserimento sociale e professionale cantonale, infatti, vede già oggi il coinvolgimento di diversi attori dotati di competenze chiave per assicurare un presidio dei bisogni degli utenti (URC, servizi sociali comunali, sportelli LAPS, Ufficio dell'assicurazione invalidità dello IAS, organizzatori pubblici e privati di misure d'inserimento, ecc.).

Nonostante l'approccio 2 offra numerose e interessanti opportunità per migliorare l'efficienza dei processi, ridurre i costi di gestione legati all'erogazione delle prestazioni sociali e conseguire una maggiore soddisfazione dell'utenza (cfr. cap. 5.2), esso comporta sforzi di progettazione, oneri di coordinamento e tempi d'implementazione certamente superiori. Per questa ragione, e data la necessità di riorganizzare in tempi brevi l'USSI, si ritiene opportuno optare almeno inizialmente per l'orientamento più prudente descritto nell'approccio 1 (cfr. cap. 5.1). Ciò non esclude, ovviamente, la possibilità di riprendere anche specifici elementi dell'approccio 2 (si ricorda che i due approcci sono da considerarsi come dei modelli ideal-tipici situati a due estremità di un continuum di possibili varianti intermedie).

La tabella 16 riassume i principali elementi contenuti nella proposta di riorganizzazione dell'Ufficio e il loro posizionamento rispetto ai due approcci. Gli elementi inclusi nella tabella rimandano sia a considerazioni organizzative di carattere generale, sia alla progettazione e ai profili professionali delle UO "di linea" implicate nei processi di accoglienza, gestione amministrativa delle domande di aiuto sociale e inserimento degli utenti. Oltre a tali aspetti, nel seguente capitolo si riprende la proposta poc'anzi citata di creare una nuova Sezione all'interno della DASF per rafforzare la riflessione strategica e la governance del settore, e si propone un assetto organizzativo che include anche le altre UO dell'Ufficio non trattate nel capitolo 5 (Abitazioni, Rette Anticipi Ricuperi, Richiedenti l'asilo, UO di staff).

Tabella 16: Contestualizzazione della prima proposta di riorganizzazione

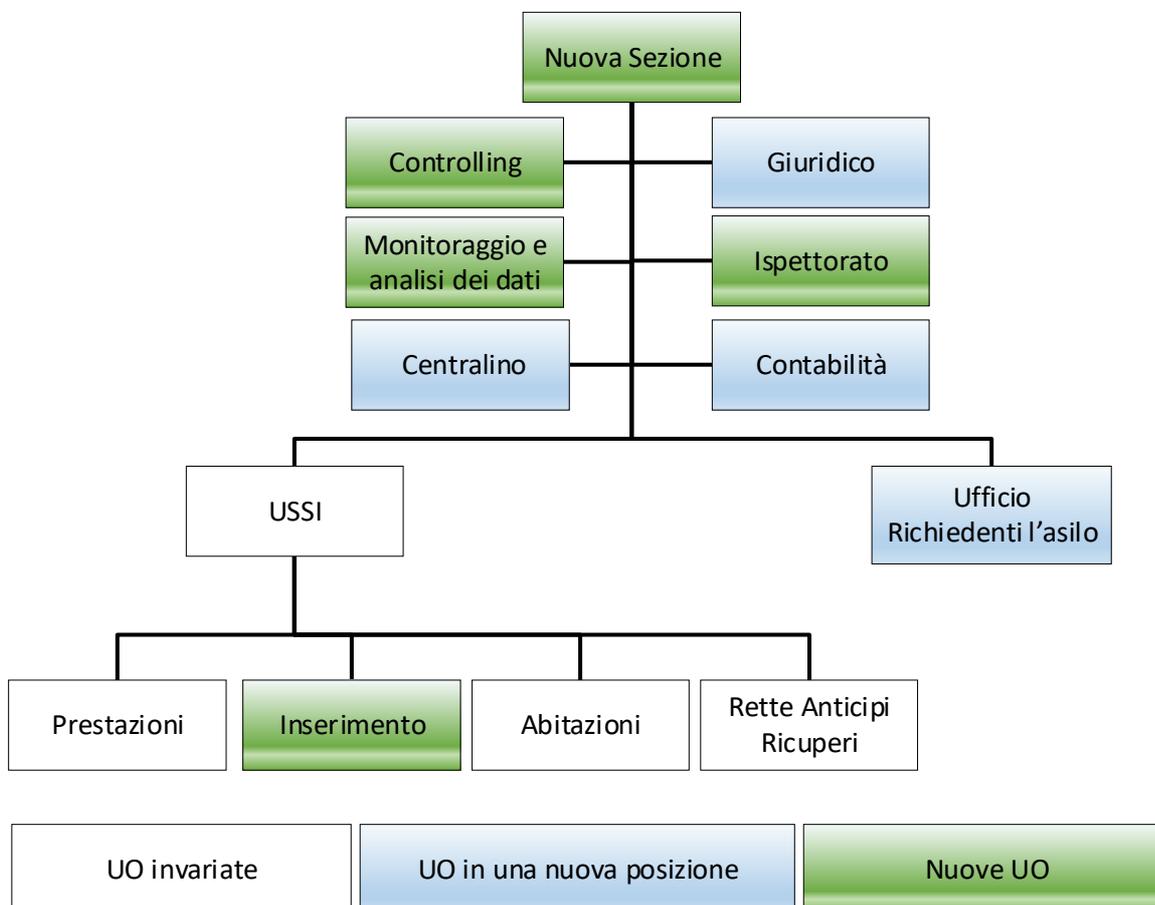
	APPROCCIO 1 ORIENTATO ALL'ORGANIZZAZIONE	PRIMA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE	APPROCCIO 2 ORIENTATO ALL'UTENTE
ORGANIZZAZIONE IN GENERALE	<ul style="list-style-type: none"> Centralizzazione a Bellinzona; collaborazione a distanza con i partner 	<ul style="list-style-type: none"> Servizio Prestazioni centralizzato e (possibile) decentralizzazione del Servizio Inserimento 	<ul style="list-style-type: none"> Decentralizzazione delle UO di linea (Accoglienza e Prestazioni) presso sportelli LAPS; Unità comuni presso URC; stretta collaborazione con i partner e vicinanza agli utenti
ACCOGLIENZA	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Prestazioni prevede funzioni specialistiche che si occupano di verifica documentale e on-boarding; collaborazione a distanza con sportelli LAPS 	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Prestazioni prevede funzioni specialistiche che si occupano della verifica documentale e dell'on-boarding; missioni esterne presso sportelli LAPS 	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Accoglienza si occupa di verifica documentale e on-boarding; collaborazione ravvicinata con sportelli LAPS
AMBITO AMMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Prestazioni prevede funzioni specialistiche per la gestione dei casi complessi 	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Prestazioni prevede funzioni specialistiche per la gestione dei casi complessi 	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Prestazioni si occupa della gestione degli incarti non attivabili, mentre l'Unità comune si occupa degli utenti in inserimento
AMBITO SOCIALE	<ul style="list-style-type: none"> Coordinamento a distanza fra operatori sociali comunali e OSA (missioni esterne per colloqui) OSA offrono un sostegno limitato a utenti privi di servizio sociale di base 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinamento a distanza fra operatori sociali comunali e OSA (missioni esterne per colloqui) Il Servizio Prestazioni prevede figure con competenze sociali per sostenere gli utenti privi di servizio sociale di base 	<ul style="list-style-type: none"> Stretta collaborazione fra operatori sociali comunali e OSA presso gli sportelli LAPS e le Unità comuni (colloqui in sede)
AMBITO INSERIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Inserimento gestisce autonomamente il processo d'inserimento in collaborazione con i partner esterni (URC responsabile degli utenti in strategia interdipartimentale) Missioni esterne per colloqui 	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Inserimento gestisce autonomamente il processo d'inserimento in collaborazione con i partner esterni (URC responsabile degli utenti in strategia interdipartimentale) Vicinanza all'utenza (colloqui in sede) 	<ul style="list-style-type: none"> Il processo d'inserimento di tutti i disoccupati USSI è garantito da Unità comuni (pool composti da consulenti all'inserimento URC, operatori sociali comunali e operatori amministrativi USSI)
PROFILI PROFESSIONALI	<ul style="list-style-type: none"> Collaboratore amministrativo Consulente all'inserimento 	<ul style="list-style-type: none"> Collaboratore amministrativo Consulente all'inserimento 	<ul style="list-style-type: none"> Collaboratore amministrativo Consulente all'inserimento

6.3.1 Assetto organizzativo

Come anticipato nel capitolo 6.2.1, un aspetto fondamentale a livello di assetto organizzativo è costituito dalla creazione di una nuova Sezione all'interno della DASF, alla quale andrebbero subordinati l'USSI e il costituendo Ufficio Richiedenti l'Asilo, unitamente a un certo numero di unità di staff. A tale Sezione competerebbero altresì la promozione e il follow-up di progetti a forte valenza strategica improntati al principio della trasversalità, sia tra diverse unità organizzative a essa sottoposte, sia con il coinvolgimento di altre unità dell'AC e/o di partner esterni. Infine, potrebbe essere posto a livello di Sezione il presidio dei gruppi di lavoro strategici di portata inter-cantonale.

La figura 26 mostra l'organigramma che si ritiene di suggerire, mettendo in evidenza le UO destinate a rimanere tendenzialmente invariate rispetto all'assetto attuale, le UO che troveranno una nuova posizione organizzativa e le UO che andranno costituite ex novo oppure formalmente consolidate con specifici compiti.

Figura 27: Proposta di nuovo organigramma



Si consiglia di adottare una variante organizzativa che si prefigge di aumentare la prossimità all'utenza, non solo in termini di vicinanza geografica ma anche di conoscenza del vissuto e dei percorsi dell'utente. A tale proposito, sono necessari ulteriori approfondimenti al fine di decidere se mantenere l'attuale sede a Bellinzona, prevedendo dei momenti in cui i funzionari incontrino gli utenti sul territorio (di preferenza congiuntamente all'operatore sociale di riferimento, se l'utente è seguito da un servizio sociale comunale), oppure se sia più opportuno delocalizzare parte delle attività quali, ad esempio, il Servizio Inserimento integrandolo presso altre realtà collegate alle tematiche del sostegno sociale e/o dell'inserimento, ossia gli URC, gli sportelli LAPS o l'Ufficio dell'aiuto e della protezione. Indipendentemente dalle scelte di strutturazione organizzativa, è importante sottolineare come la vicinanza non sia solo una questione di prossimità geografica, quanto piuttosto di conoscenza del vissuto e dei percorsi dell'utente, ed è in quest'ottica che ci si dovrà attivare.

6.3.2 Ottimizzazione dei processi

Per valorizzare le ricadute positive delle occasioni di contatto diretto tra l'utenza e l'USSI, si è deciso di mantenere, anche per il segmento degli inattivi, dei momenti d'incontro tra utenti e collaboratori amministrativi. Tuttavia, il collaboratore amministrativo dovrà occuparsi prevalentemente della gestione amministrativa delle pratiche, mentre l'ambito dell'inserimento sarà di competenza dell'omonimo Servizio. Per le situazioni più critiche è possibile prevedere l'assunzione (o la formazione interna) di alcuni collaboratori dotati di spiccate competenze sociali i quali, oltre a gestire i casi complessi, potrebbero occuparsi in via temporanea degli utenti che non possono far capo ad un servizio sociale¹⁰⁰.

Rispetto alla situazione attuale, si possono inoltre prevedere alcune misure volte a limitare le fonti di intralcio all'esecuzione dei compiti. Più precisamente, si preconizza un maggiore filtro sulle telefonate attraverso un potenziamento del centralino telefonico con solide competenze di base da acquisire attraverso un'adeguata formazione. Ciò permetterebbe, nel contempo, di migliorare la soddisfazione dell'utente che riceve delle risposte immediate, e ciò a prescindere dalla sotto-dotazione attuale del Servizio (cfr. cap. 2.3.2). Poiché la telefonata di un utente, per un OSA, può costituire fonte di distrazione, si può prevedere che, per i casi non evasi direttamente dal centralino, sia l'OSA a ricontattare un utente che aveva precedentemente cercato di contattarlo.

¹⁰⁰ Questa soluzione è da considerare pro tempore fino ad una maggiore standardizzazione dell'esecuzione dei compiti nei Comuni. In assenza di operatori sociali formati all'interno dell'USSI (per una stima della dotazione eventualmente necessaria si rimanda al cap. 2.4.3), non si tratterebbe di offrire un vero e proprio intervento sociale, ma piuttosto un sostegno nelle pratiche amministrative e l'orientamento verso la rete di servizi sul territorio.

Un ulteriore elemento di difficoltà rispetto all'esecuzione dei compiti è costituito dall'incompletezza dell'incarto ricevuto, la quale obbliga l'OSA, nella situazione attuale, a richiedere ai soggetti esterni competenti i documenti mancanti. Per questo motivo, al fine di migliorare i processi sequenziali con gli altri enti e di garantire maggiore uniformità e completezza nella documentazione, è opportuno predisporre una funzione di verifica della completezza della documentazione prima dell'avvio del processo di apertura della domanda. A tendere, questa funzione non dovrà limitarsi ad un mero controllo in entrata, bensì dovrà garantire l'aumento del numero d'incarti completi ricevuti attraverso una più stretta collaborazione con i partner esterni a monte, prima cioè che la documentazione venga inoltrata all'USSI. Si possono prevedere, a tale scopo, delle missioni esterne periodiche presso gli sportelli LAPS.

Una volta assicurata la completezza della documentazione, l'incarto andrà trasmesso a un collaboratore amministrativo, mantenendo i criteri interni di assegnazione legati alla ripartizione geografica e prevedendo l'attivazione di profili specialistici in situazioni di particolare complessità. Per l'apertura della domanda di prestazioni sociali, data la rilevanza del processo si può ipotizzare l'introduzione di un profilo specializzato che, insieme all'OSA di riferimento dell'utente, si occupi di predisporre la domanda di prestazioni sociali. Questo nuovo modo di procedere avrebbe il vantaggio di ridurre le disparità di trattamento e di garantire una forma di controllo, seppur informale, su un processo chiave per l'USSI. Lo svantaggio principale risiederebbe, per contro, nel maggior costo della fase di apertura della domanda, nella misura in cui, rispetto alla situazione attuale, verrebbe ad aggiungersi un'ulteriore figura professionale. Va altresì evidenziato che, grazie a questo nuovo processo, potrebbero essere ridotti gli errori nel calcolo delle prestazioni da erogare. Qualora, nella vita dell'utente, vi fossero dei cambiamenti tali che rendano ipotizzabile un inserimento professionale o sociale, l'OSA può discuterne con lo specialista nell'apertura di nuove domande, in modo da valutare se indirizzare l'utente verso il Servizio Inserimento.

La figura 27 rappresenta graficamente il processo di apertura della domanda di prestazione di sostegno sociale alla luce dell'introduzione delle funzioni descritte sopra. A tale proposito si possono fare le seguenti riflessioni:

- Alcuni processi che riguardano l'apertura di una nuova domanda sono ancora da definire: si pensi alla possibile introduzione di meccanismi di *assessment* prolungati come avviene nella Città di Winterthur, dove l'apertura della nuova domanda si concretizza dopo un periodo di prova lavorativa della durata di un mese (cfr. cap. 3.2). A seconda delle scelte effettuate, potrebbe essere necessario adottare processi specifici e dotarsi di figure professionali differenti.

- Lo specialista dell'apertura di una nuova domanda potrebbe occuparsi anche della verifica della completezza dei documenti.
- La figura di specialista dell'apertura di una nuova domanda potrebbe idealmente un domani essere gestita all'interno degli sportelli LAPS. Realisticamente questa figura dovrà essere prevista all'interno dell'organico dell'USSI.

La scelta tra le possibili varianti dovrà necessariamente basarsi su ulteriori indagini e riflessioni, poiché qualsiasi cambiamento di questo genere non può prescindere da una considerazione delle risorse umane disponibili, sia in termini numerici sia di competenze.

La proposta operativa per i processi che riguardano la gestione della domanda attiva (figura 28) non si discosta significativamente da quella attualmente in vigore. Una differenza risiede nel fatto che la documentazione, prima di pervenire all'OSA, è sottoposta allo specialista deputato alla verifica documentale in entrata, il quale si occupa di appurare che siano presenti tutti i documenti necessari alla valutazione di una richiesta di rinnovo. Un'ulteriore modifica del processo consiste nella rivalutazione della condizione dell'utente, svolta sulla base dei documenti pervenuti in occasione del rinnovo e/o delle informazioni emerse durante i colloqui d'aggiornamento, e atta ad individuare un eventuale potenziale di reinserimento.

Figura 28: Processo di apertura di una nuova domanda

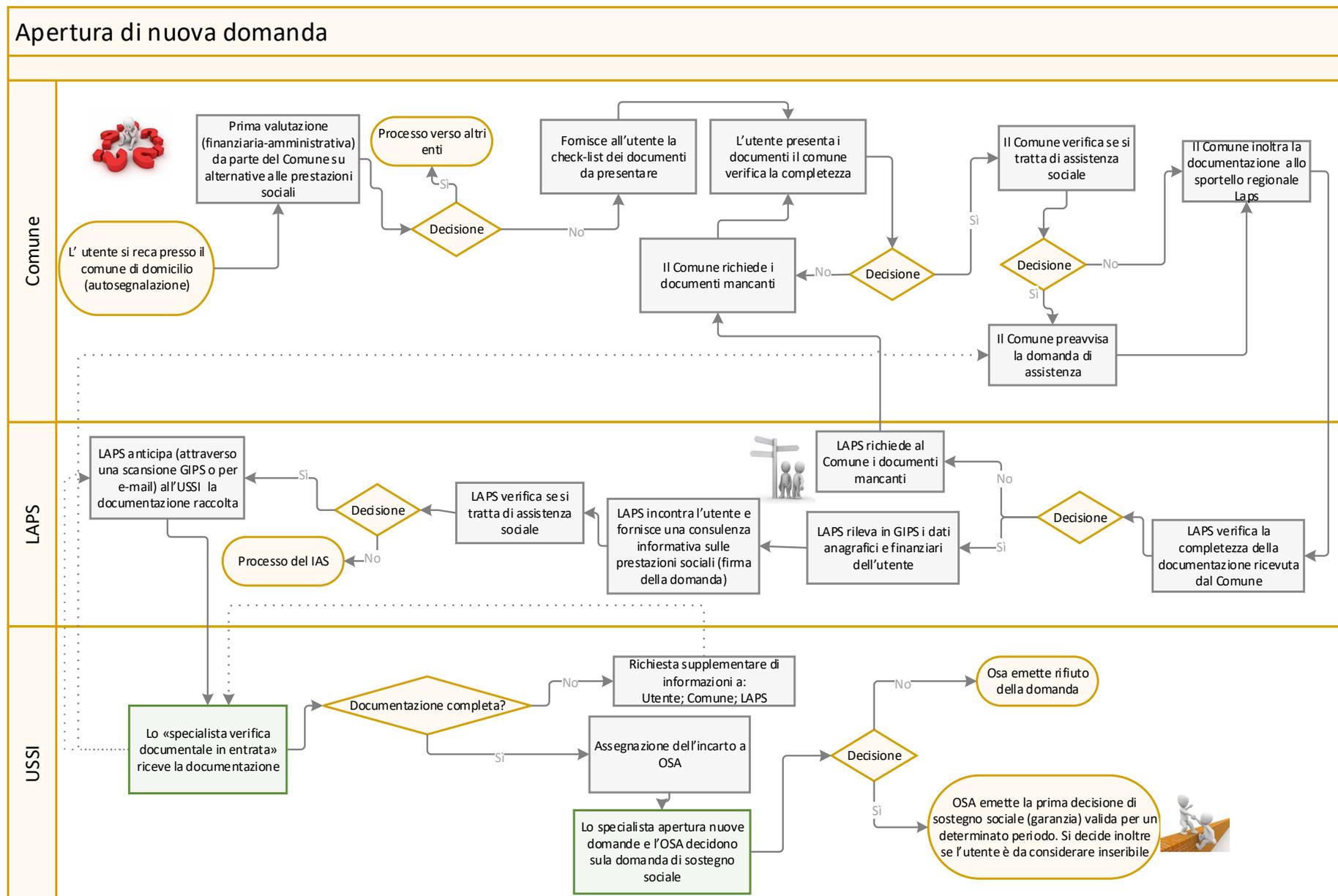
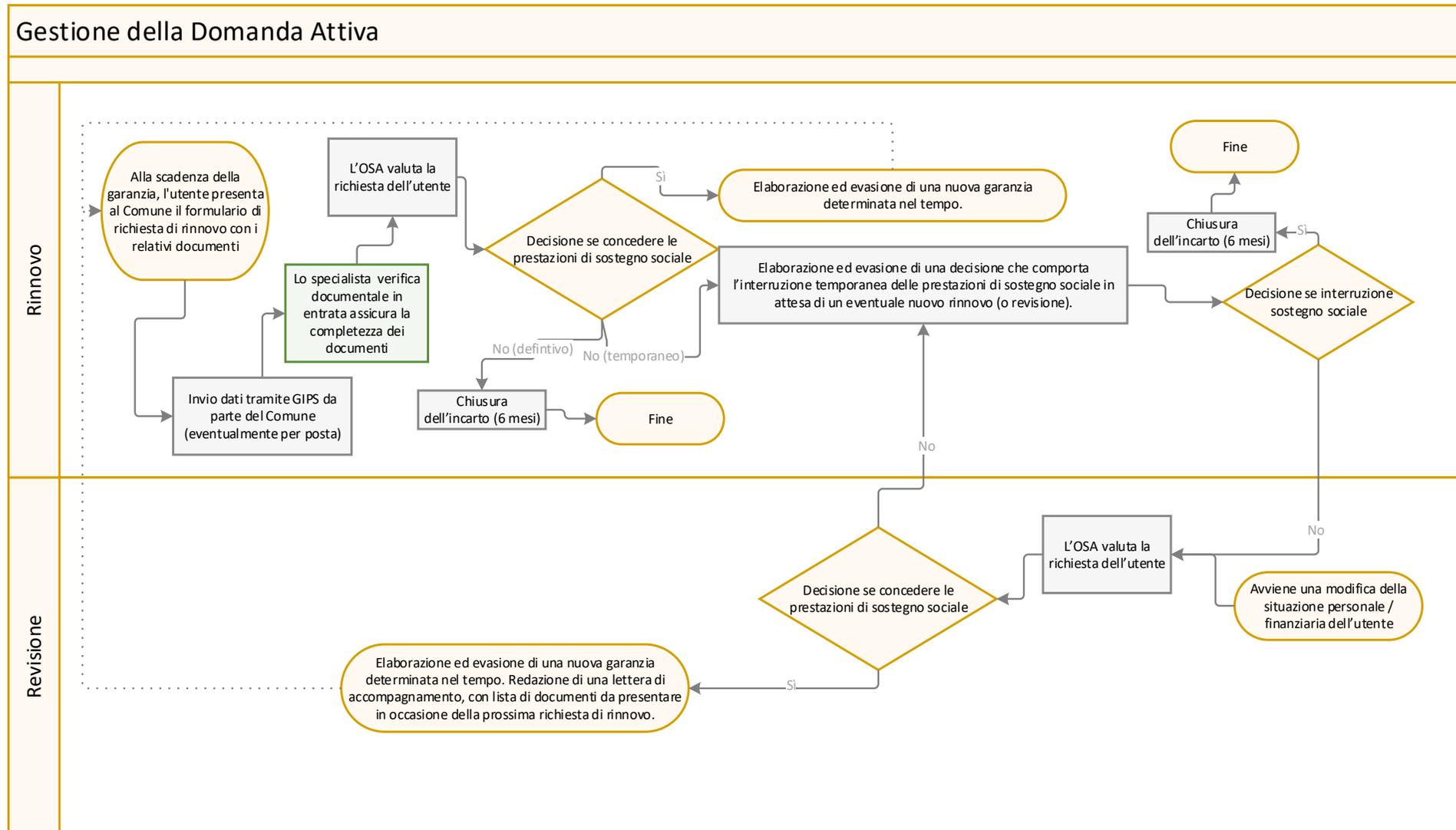


Figura 29: Processo di gestione della domanda attiva

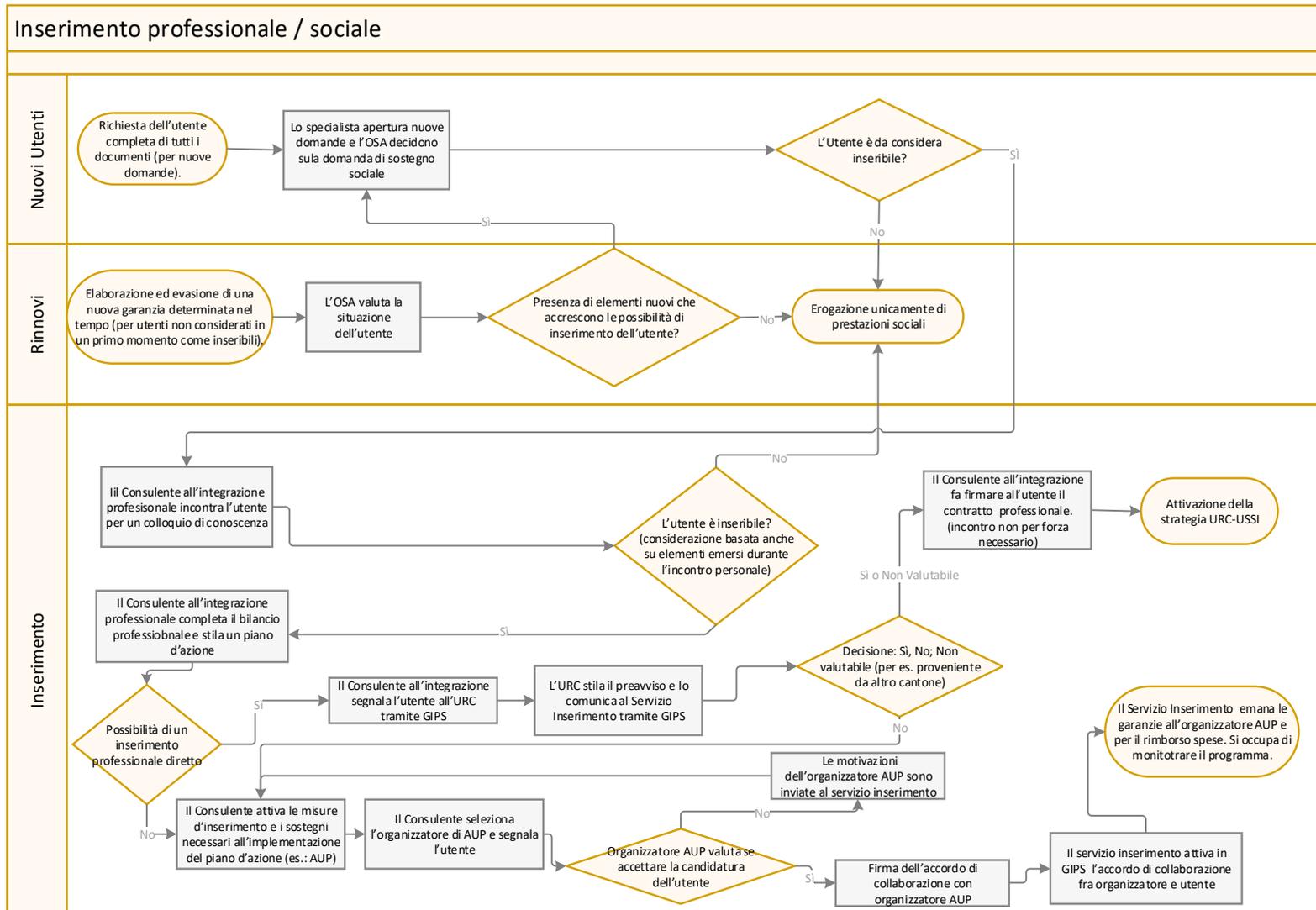


Un ulteriore processo sul quale occorre operare delle modifiche è quello legato all'inserimento. Rispetto alla situazione attuale, si tratterebbe di apportare un cambiamento piuttosto sostanziale, modificando il ruolo dell'UO Inserimento da funzione di coordinamento¹⁰¹ a UO che sarà responsabile dell'esecuzione dei processi nell'ambito dell'inserimento sociale e professionale. Questa UO si incaricherà di tutti gli utenti che necessitano di un sostegno per migliorare la loro integrazione nel mercato del lavoro ossia, in un primo momento, della categoria *disoccupati* ma, successivamente, anche degli *attivi*. In particolare, tale UO si occuperà di eseguire un bilancio professionale ed elaborare con l'utente una strategia d'azione individualizzata facendo leva, al bisogno, sull'attivazione di organizzatori di programmi AUP, di misure di perfezionamento e formazione professionale di breve o lunga durata, di sostegni nella conciliazione famiglia-lavoro, di una rete di aziende partner e dei servizi sociali. L'introduzione di un Servizio Inserimento renderà necessario definirne in modo preciso il ruolo e il coordinamento con gli altri enti pubblici e privati preposti al sostegno al collocamento e alla formazione (URC, UAI, DECS, organizzatori di misure, ecc.), compatibilmente con le differenze nei rispettivi mandati istituzionali e tenendo conto dei bisogni specifici del pubblico USSI, che tende a presentare maggiori freni all'inserimento professionale e un bisogno d'accompagnamento più intensivo rispetto ai disoccupati LADI¹⁰². Per questa UO si propone di assumere consulenti all'inserimento professionale provenienti da ambiti eterogenei, in modo da costituire un team di lavoro sensibile alle diverse criticità. La figura 29 rappresenta una traccia dei processi di inserimento sociale e professionale, che potrà fungere da punto di partenza per la progettazione del Servizio Inserimento.

¹⁰¹ Attualmente il Servizio Inserimento non è direttamente coinvolto nei processi di inserimento professionale. Per l'inserimento sociale, di fatto, il Servizio Inserimento si limita a mettere in contatto, su richiesta dell'OSA di riferimento, utenti e organizzatori di AUP.

¹⁰² In questo senso, si potrebbe immaginare che gli URC si occupino di seguire gli utenti con maggior potenziale d'inserimento professionale e dotati di un sufficiente grado di autonomia nella ricerca d'impiego, mentre le altre categorie di disoccupati vengano accompagnate dal Servizio Inserimento dell'USSI.

Figura 30: Processo di inserimento professionale / sociale



6.3.3 Profili professionali

I profili professionali necessari per il Servizio Prestazioni e il Servizio Inserimento sono fondamentalmente due: collaboratore amministrativo e consulente all'inserimento. Per la descrizione di tali profili si rimanda ai capitoli 5.1.3 e 5.2.3.

Alla luce dell'analisi effettuata, per il Servizio Prestazioni può essere opportuno introdurre, sull'arco di svolgimento dei processi, delle nuove funzioni volte a garantire un'esecuzione delle attività più efficiente ed efficace. Si tratta, in particolare, di profili specializzati nei seguenti compiti:

- Verifica della completezza della documentazione in entrata.
- Apertura delle domande.
- Gestione delle relazioni con categorie specifiche di utenti complesse da un punto di vista amministrativo e/o sociale.

Grazie a queste figure non si andranno soltanto a ridurre le inefficienze, ma si otterrà anche una maggiore armonizzazione dei processi e, di conseguenza, un minor rischio di generare disparità di trattamento. Si sottolinea che questo studio ha volutamente adottato un approccio prevalentemente strategico, per cui permangono alcune questioni aperte (cfr. cap. 6.4) che converrà affrontare prima di entrare in fase d'implementazione.

La tabella 17 riprende quanto esposto sopra, presentando unicamente il Servizio Prestazioni e il Servizio Inserimento, dato che le considerazioni sulle altre UO dell'USSI saranno riprese nel capitolo successivo.

Tabella 17: Nuovi profili professionali da introdurre all'interno dell'USSI

	NUOVA FUNZIONE	COMPITI
Servizio Prestazioni	Specialista della documentazione	<ul style="list-style-type: none"> • Verificare la completezza della documentazione in entrata. • Migliorare le relazioni con gli enti esterni e ridurre la documentazione incompleta in entrata.
	Specialista nell'apertura di nuove domande	<ul style="list-style-type: none"> • Decidere sull'accettazione delle nuove domande in accordo con l'OSA di riferimento dell'utente.
	Specialista di casi complessi	<ul style="list-style-type: none"> • Gestire i casi considerati difficili. • Fornire un supporto temporaneo all'utenza residente in Comuni privi di operatore sociale.
Servizio Inserimento	Consulente all'inserimento	<ul style="list-style-type: none"> • Eseguire un bilancio delle competenze professionali, identificando risorse e ostacoli all'inserimento nel mercato del lavoro. • Assumere il ruolo di Coach • Predisporre percorsi di inserimento individualizzati. • Monitorare e sostenere l'implementazione dei progetti d'inserimento in collaborazione con i partner esterni.

Come già sottolineato nell'introduzione al capitolo 6, vi è la consapevolezza che occorra rivedere le mansioni dei quadri – che attualmente assumono, di fatto, molti compiti operativi – orientandoli maggiormente alla supervisione e al coordinamento, in modo da garantire una maggiore consapevolezza sull'andamento complessivo delle attività degli ambiti a loro attribuiti, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo. Nella tabella 18 sono esposti i principali compiti che dovrebbero assumere in futuro i Capi Servizio Prestazioni e Inserimento.

Tabella 18: Compiti dei Capi Servizio Prestazioni e Inserimento dell'USSI

	FUNZIONE	COMPITI
Servizio Prestazioni	Capo Servizio Prestazioni	<ul style="list-style-type: none"> • Garantire la supervisione delle attività operative svolte dagli OSA sotto la sua responsabilità. • Intervenire, se richiesto dagli specialisti di casi complessi, nella gestione di casi particolarmente difficili. • Monitorare l'attività da un punto di vista quantitativo e qualitativo, in collaborazione con la funzione controlling.
Servizio Inserimento	Capo Servizio Inserimento	<ul style="list-style-type: none"> • Garantire la supervisione delle attività operative svolte dai consulenti sotto la sua responsabilità. • Concepire, implementare e monitorare progetti strategici di rete con i partner esterni (aziende, associazioni professionali, enti formativi, altre UO dell'AC, ...) al fine di migliorare la capacità di risposta del Servizio. • Monitorare l'attività da un punto di vista quantitativo e qualitativo, in collaborazione con la funzione controlling.

6.3.4 Adeguamento della dotazione di personale

Accanto alla ridefinizione di un assetto organizzativo che permetta di meglio strutturare mansioni e responsabilità in funzione di un corretto esercizio dei differenti compiti necessari ad un corretto funzionamento del settore (esecutivi, organizzativi e strategici) occorre valutare una dotazione di personale congruente agli scopi perseguiti, tenuto conto della dimensione quantitativa delle casistiche da gestire. A tale scopo sono state effettuate delle riflessioni e quantificazioni che, considerando l'inevitabile margine di errore, potranno essere aggiornate nella fase d'implementazione del nuovo assetto organizzativo. Per fare ciò ci si è basati sulla proposta di riorganizzazione descritta nel capitolo 6.3, sulle indicazioni fornite dalla COSAS e su regole di

approssimazione legate all'esperienza in ambito di riorganizzazione e ristrutturazione.

A) Premessa

La stima della futura dotazione di personale si basa sulle seguenti premesse:

- La matrice degli ambiti di intervento non fornisce un'indicazione quantitativa delle attività svolte in termini di minuti per singola operazione. Questa non è l'ambizione di tale strumento, che permette tuttavia di delineare un trend relativamente alle attività principali svolte dai funzionari del Servizio Prestazioni e del Servizio Inserimento.
- Dall'analisi delle matrici, dalle interviste e da approfondimenti interni si è potuto rilevare che, per quasi tutti i segmenti trattati (attivi, disoccupati e inattivi), la maggiore attività, svolta oggi, è di gran lunga legata a operazioni puramente amministrative e solo in misura limitata a interventi di carattere sociale o legati all'inserimento (salvo per i disoccupati con contratto d'inserimento sociale). Prova indiretta ne è il fatto che l'USSI, a fine marzo 2018, dispone di 38.3 UTP dedicate al Servizio Prestazioni, di cui 3 capi servizio e 30¹⁰³ unità attive al fronte nella gestione degli incarti (21 OSA e 9 ausiliari), mentre il Servizio Inserimento dispone di 3 UTP, di cui 1 capo servizio. Inoltre, una parte significativa degli effettivi del Servizio Inserimento è dedicata alla strategia d'inserimento per beneficiari di prestazioni AFI/API. Si stima quindi che, sul totale dei due Servizi citati e sul numero complessivo di casi USSI, l'attività amministrativa pesi per almeno l'80% dell'insieme delle attività.
- Sembra possibile partire dal presupposto che, idealmente, con incarti di media complessità sia ragionevole un benchmark di 160-180 dossier per operatore, per attività prettamente amministrative. Invece, per delle attività più legate a supporto sociale, inserimento e coaching, è in genere più ragionevole ipotizzare un numero di 70-100 dossier per operatore. A titolo di confronto, la Città di Winterthur prevede degli operatori che gestiscono 70 incarti, per attività quasi esclusivamente di carattere sociale.

¹⁰³ Il numero di OSA tiene in considerazione l'effettiva riduzione del carico di lavoro di 2 collaboratori.

B) Situazione attuale

A fine marzo 2018 si contavano 6'501 domane attive. Rispetto alle pubblicazioni statistiche mensili sull'assistenza, che invece sono unicamente riferite ai casi (domande) con un pagamento nel mese di riferimento, per il calcolo del carico lavorativo degli OSA devono essere tenute in considerazione tutte le domande attive, comprendendo quindi anche eventuali incarti pendenti (non ancora decisi) o temporaneamente sospesi per accertamenti o istruttoria o in attesa di chiusura. La gestione degli incarti è affidata alle 30 UTP attive come OSA nel Servizio Prestazioni. Questi dati portano ad una media di circa 217 considerando anche gli ausiliari, tenuto conto che questi oggi svolgono la stessa tipologia di attività (con lo stesso volume di incarti) come i collaboratori nominati.

La specializzazione dei profili (distinzione tra OSA e CI), unitamente all'ottimizzazione dei processi e alla standardizzazione di alcune procedure, porteranno sicuramente sul breve-medio termine ad un incremento dell'efficienza produttiva ragionevolmente quantificabile in circa il 10%. Occorre tuttavia considerare che, per contingenze operative legate alla necessità di garantire la presa in carico di un numero crescente di casi, sono state adottate delle scelte di priorità quali, ad esempio, delle garanzie più lunghe in funzione delle casistiche. In questo senso, si può ragionevolmente concludere che il previsto miglioramento dell'efficienza operativa potrà essere destinato al ripristino di prassi che permettano un maggior controllo periodico sul diritto alle prestazioni.

C) Situazione a tendere

Tenuto conto del fatto che per la gestione delle casistiche occorre dare continuità all'intero organico presente, oltre a puntuali potenziamenti di seguito presentati, occorre prevedere il consolidamento degli attuali contratti a termine degli ausiliari in contratti a tempo indeterminato con relativo inserimento nel piano posti autorizzato (PPA).

Il numero d'incarti in gestione al Servizio Prestazioni è costituito dall'insieme degli incarti attivi (n=6'501). Per la stima della dotazione di personale a tendere sono stati ipotizzati due scenari:

- Scenario 1: benchmark di 180 incarti per OSA (limite massimo dell'intervallo di cui al punto A).

- Scenario 2: benchmark di 160 incarti per OSA (limite minimo dell'intervallo di cui al punto A).

La tabella 19 presenta la stima delle UTP di OSA necessarie.

Tabella 19: Stima delle UTP di OSA (Servizio Prestazioni)

Scenario	Numero d'incarti	Casi/UTP	UTP
Scenario 1	Incarti attivi totali (n=6501)	180	36
Scenario 2	Incarti attivi totali (n=6501)	160	41

Per il Servizio Inserimento, occorre considerare unicamente gli incarti con pagamento corrente. Il bacino di utenza del Servizio è costituito da tutti i disoccupati, ai quali si è deciso di aggiungere il 10% degli incarti dei due altri macro-gruppi (attivi e inattivi), per un totale di 2'972 dossier. Per stimare il numero d'incarti effettivamente seguiti dal Servizio, sono stati previsti due scenari:

- Scenario 1: 40% del bacino di utenza, ossia 1'189 incarti.
- Scenario 2: 60% del bacino di utenza, ossia 1'783 incarti.

Per la stima della dotazione di personale a tendere è stato utilizzato un unico benchmark di 100 incarti per CI, che equivale al limite superiore dell'intervallo di cui al punto A, considerando un alleggerimento del carico di lavoro per utenti seguiti da partner esterni (URC, organizzatori di AUP).

La tabella 20 presenta la stima delle UTP di CI necessarie.

Tabella 20: Stima delle UTP di CI (Servizio Inserimento)

Scenario	Numero d'incarti	Casi/UTP	UTP
Scenario 1	40% bacino d'utenza (n=1189)	100	12
Scenario 2	60% bacino d'utenza (n=1783)	100	18

Ne risulta che, a regime, si dovrebbe disporre di almeno 48 UTP di operatori (di cui 36 OSA e 12 CI) dedicati alle attività dirette di gestione dei casi, rispetto alle 32 UTP attuali, ciò che equivale a un potenziamento di 16 UTP. Se si dovessero considerare gli scenari massimi, le risorse potrebbero teoricamente salire fino a

59 UTP, ciò che equivarrebbe a un potenziamento di 27 UTP. Ciò nondimeno, si ritiene più prudente partire dalla dotazione minima e valutare un eventuale aumento delle risorse più avanti.

A quanto sopra vanno ancora aggiunte delle funzioni dedicate, la cui utilità è emersa chiaramente dall'analisi dei rischi (tabella 21). A tale proposito, sono da considerare un minimo di 14 e un massimo di 16 UTP supplementari per funzioni specialistiche atte a sopperire alle lacune strutturali attuali: capo sezione, capo ufficio richiedenti l'asilo, capo servizio contabilità, ispettorato, controlling, monitoraggio e analisi dati, giurista, ricuperi e centralino.

Tabella 21: Potenziamento della dotazione di risorse umane (in UTP)

	Minimo	Massimo
OSA	6	11
CI	10	16
Subtotale I	16	27
Capo sezione	1	1
Capo ufficio richiedenti l'asilo	1	1
Capo servizio contabilità	1	1
Capo servizio ispettorato + collaboratori (Preventivo 2018)	3	5
Gestione dei rischi e controllo interno (Divisione DASF)	1	1
Controlling	1	1
Monitoraggio e analisi dei dati	1	1
Giurista	1	1
Ricuperi	2	2
Centralino	2	2
Subtotale II	14	16
Aumento della dotazione (in UTP)	30	43

Considerando che si tratta di una stima di massima e che esiste comunque un margine di miglioramento dell'efficienza del 10% circa dovuto alla specializzazione e all'automatizzazione, è possibile immaginare un contenimento dell'aumento procedendo nel modo seguente:

- Fase 1: Consolidamento dei 10 ausiliari (inserimento a PPA), assunzione di 6 UTP di OSA e assunzione delle risorse specialistiche (14 UTP) così da

raggiungere la dotazione prevista dallo scenario minimo. Inoltre, si prevede l'assunzione di 6 UTP di CI per il Servizio Inserimento¹⁰⁴. Si stimano circa CHF 2.9 Mio. di costi annui aggiuntivi. I potenziamenti di cui sopra saranno effettuati a tappe.

- Fase 2: In funzione dei benefici apportati dal nuovo assetto organizzativo occorrerà valutare l'esigenza di procedere alla progressiva implementazione dello scenario massimo. Particolare attenzione andrà posta al servizio inserimento la cui dotazione supplementare di personale nella fase 1 sarà ridotta al 60% rispetto a quanto definito nello scenario minimo, trattandosi di un settore di recente sviluppo che deve quindi ancora essere strutturato ed organizzato adeguatamente.

Per quanto concerne le risorse specialistiche, si ribadisce la mancanza di una funzione preposta alla gestione dei rischi e al controllo interno (cfr. cap. 6.2.1). Al fine di garantire una maggiore indipendenza e legittimazione nel proprio operato, è opportuno che questa funzione sia inserita a livello di Divisione DASF. Essa potrebbe inoltre garantire, una volta implementato prioritariamente un sistema di monitoraggio per l'USSI, un'estensione anche agli altri ambiti della Divisione.

In termini qualitativi, i benefici attesi dal potenziamento della dotazione di risorse umane e dalla conseguente creazione di nuove funzioni sono descritti nella tabella 22.

In termini quantitativi, può essere stimato il beneficio economico derivante da una maggiore efficacia dell'attività di inserimento (tabella 23). A partire da un tasso medio d'inserimento del 20%¹⁰⁵, e considerando un risparmio medio a regime pari a 23 mesi di durata media di permanenza in assistenza per caso (ponderato prudenzialmente con un fattore del 0.8) ad un costo medio di CHF 2'400 al mese (dati pubblicati dal DSS sull'assistenza sociale nel 2016), si giunge a un risparmio compreso indicativamente tra i CHF 10 Mio. (Scenario 1 con una

¹⁰⁴ Pur essendo teoricamente necessario un potenziamento di CI pari a 10 UTP (cfr. tabella 21), si suggerisce un approccio più prudente che prevede l'assunzione, nella fase 1, di sole 6 UTP, per poi aumentare la dotazione, in caso di successo, di almeno altre 4 UTP nella fase 2.

¹⁰⁵ A titolo di paragone, dagli ultimi dati disponibili si può stimare per gli URC un tasso d'inserimento di circa il 30%, pari all'80% di coloro che concludono la strategia perché hanno trovato un impiego (37.2%). Appare ragionevole fissare un tasso di successo del 20% per il Servizio Inserimento, considerando che esso si rivolgerà, in linea di principio, a utenti più difficilmente collocabili rispetto a coloro che sono attribuiti alla strategia.

dotazione complessiva di 12 UTP di CI nel Servizio Inserimento) e i CHF 15 Mio (Scenario 2 con una dotazione di 18 UTP).

Si ricorda che, a tale risparmio, va aggiunto il beneficio, quantificabile in un 10% circa, derivante dal miglioramento dell'efficienza delle attività degli OSA del Servizio Prestazioni.

Tabella 22: Benefici attesi grazie alla creazione di nuove funzioni

Funzioni	Benefici
OSA	Miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia
CI	Miglioramento del tasso d'inserimento
Capo sezione	Miglioramento della governance
Capo ufficio richiedenti l'asilo	Miglioramento della supervisione sull'ambito
Ispettorato	Controllo del budget, autofinanziamento
Controlling	Migliore quantificazione dell'attività
Monitoraggio e analisi dei dati	Miglioramento del monitoraggio
Giurista	Autofinanziamento
Ricuperi	Autofinanziamento
Centralino	Miglioramento del servizio

Tabella 23: Beneficio economico stimato per l'USSI (attività d'inserimento)

Casi totali	5457
Bacino potenziale	2972
Tasso d'inserimento	20%
Numero di casi per CI	100
Scenario 1 (12 UTP di CI)	
% casi trattati su bacino potenziale	40%
Casi trattati	1189
Casi inseriti	238
Beneficio economico in CHF	10 mio
Scenario 2 (18 UTP di CI)	
% casi trattati su bacino potenziale	60%
Casi trattati	1783
Casi inseriti	357
Beneficio economico in CHF	15 mio

Considerando un costo medio per potenziamento di CHF 112'500 (inclusi gli oneri sociali), ne conseguirebbe per lo scenario 1 un costo complessivo legato agli stipendi di 3.4 mio, mentre nello scenario 2 di 4.8 mio.

Il beneficio netto complessivo si situa quindi attorno ai 6 mio nello scenario 1 e intorno ai 10 mio nello scenario 2.

6.4 Conclusioni e questioni aperte

Il presente rapporto definisce una linea guida per la realizzazione di un processo di cambiamento da realizzare, all'interno dell'USSI come nelle relazioni dell'Ufficio con i suoi partner, per adempiere a una doppia esigenza, ossia soddisfare da un lato i bisogni primari degli utenti rendendoli nuovamente indipendenti e migliorare lo strumentario di governo e il livello di efficienza dell'Ufficio dall'altro, così da renderlo pronto ad affrontare le sfide future che da tempo si sono stagliate all'orizzonte.

La realizzazione del processo di cambiamento - di cui l'implementazione dei suggerimenti puntuali (capitolo 6.2.) e la messa in opera della prima proposta di riorganizzazione (capitolo 6.3.) saranno soltanto l'inizio - coprirà, nel suo insieme, dei tempi medio-lunghi. Alcuni elementi - quali la condivisione della missione a tendere e una parte dei suggerimenti puntuali di carattere organizzativo - potranno essere implementati già nel breve termine, mentre altri - si pensi alla riconfigurazione del sistema informativo/informatico e all'introduzione del sistema di gestione dei rischi e di controllo interno oppure, ancora, alla ridefinizione di alcune regole alla base della gestione dei partenariati con i soggetti esterni del mondo dell'inserimento professionale, richiederanno verosimilmente un tempo decisamente più lungo. Tuttavia, non per questo è possibile prescindere da una messa a fuoco della meta a cui ambire - che, nell'opinione degli estensori del rapporto, resta l'approccio 2 descritto nel capitolo 5.2 -, delle risorse necessarie alla gestione del cambiamento, dei vincoli legali e delle sensibilità culturali esistenti all'interno dell'USSI, al fine di rendere il cambiamento sì ambizioso, ma calibrato e realistico.

Proprio nell'ottica di un ragionamento di gittata a lungo termine e al di là delle proposte concrete oggetto dei capitoli 6.2 e 6.3, si ritiene necessario sollecitare presso le Direzioni DASF e USSI una riflessione, che si vuole costante ma che andrà concretizzata al più tardi una volta realizzati i cambiamenti più urgenti -

ossia, indicativamente, dopo un anno dalla consegna del presente rapporto – volta a dipanare i dubbi necessariamente ancora esistenti con il livello di evidenza e di approfondimento presenti ad oggi. Tale riflessione dovrà orientarsi agli approcci esposti nel capitolo 5, ma dovrà coprire anche le seguenti questioni aperte:

- **La valutazione del profilo di competenze del personale con conseguente riconfigurazione dello spettro di attività secondo una logica *make or buy*.** A seconda dell'approccio di maggiore o minore specializzazione che s'intenderà perseguire, si tratterà di effettuare una valutazione approfondita delle competenze e del potenziale delle collaboratrici e dei collaboratori attivi presso l'USSI, al fine di identificare: (a) le competenze già adeguatamente presidiate internamente grazie alle quali un'erogazione interna delle corrispondenti attività non è da mettere in discussione (opzione *make* senza investimento); (b) le competenze almeno parzialmente scoperte che possono essere potenziate grazie alla realizzazione di percorsi individuali di riorientamento dei profili consentendo, anche in questo caso, un'erogazione in proprio delle corrispondenti attività (opzione *make* con investimento contenuto); (c) le competenze scoperte in relazione alle quali è consigliabile orientarsi verso l'assunzione di profili dotati di competenze specifiche presenti sul mercato in grado di garantire l'erogazione delle attività corrispondenti (opzione *make* con investimento ingente); (d) le competenze scoperte in relazione alle quali è consigliabile orientarsi verso l'acquisto, rispettivamente la cessione delle attività corrispondenti a soggetti specializzati terzi (opzione *buy*).
- **La costruzione di percorsi di formazione destinati al personale**, sia per quanto concerne lo strumentario di lavoro standard dell'Ufficio (comprensione dei processi, gestione delle relazioni con i partner esterni, ruolo degli indicatori, sistema di controllo interno, ...), sia per quanto attiene all'approfondimento di temi specifici (nuove basi legali, bisogni legati a target di utenza emergenti).
- **Il contenuto effettivo da attribuire alla missione di Inserimento all'interno dell'Ufficio.** Rispetto alla situazione attuale, l'USSI sarà chiamato in futuro a offrire un accompagnamento più intensivo e strutturato sia agli utenti attivi, sia agli utenti disoccupati con buone prospettive di collocamento nel mercato del lavoro, ma per i quali l'URC non interviene o interviene senza

successo. Nella consapevolezza che, ad oggi, la priorità consiste nel legittimare la posizione del Servizio Inserimento rendendolo più incisivo nei confronti degli OSA, più avanti si tratterà di collocare in modo più esplicito questo ambito di attività all'interno della missione a tendere dell'USSI, differenziandolo dal concetto di inserimento praticato dagli altri soggetti presenti sul territorio cantonale (URC, IAS-UAI, ...) e decidendo, una volta per tutte, se l'USSI vuole essere più un intermediario verso altri attori istituzionali nell'accesso alle varie misure disponibili sul territorio oppure se vuole impegnarsi in prima persona nel costruire un filo diretto con gli attori presenti sul mercato del lavoro, in particolare le aziende. Detto in termini più concreti, se la prima proposta di riorganizzazione (cfr. cap. 6.3) prevede un rafforzamento del Servizio Inserimento in un'ottica *make* attraverso iniziative formative e/o l'assunzione di consulenti specializzati, un eventuale potenziamento della capacità d'intervento in materia di inserimento non potrebbe prescindere dall'attivazione di accordi di collaborazione in un'ottica *buy* con enti esterni all'amministrazione pubblica, quali gli organizzatori di programmi AUP o altri servizi privati, oppure rafforzando la collaborazione inter-istituzionale con altri uffici pubblici grazie alla creazione di team comuni, come ipotizzato nell'approccio 2.

- **L'approfondimento delle sinergie e dei margini di manovra in termini di collaborazione strutturata con l'Ufficio assicurazione invalidità dell'IAS**, che è dotato di un dispositivo di inserimento decisamente più strutturato e potente di quello dell'USSI.
- **La configurazione geografica di un eventuale Servizio Inserimento decentralizzato**. In particolare, occorrerà chinarsi sulla scala territoriale locale più idonea nel coniugare prossimità all'utenza ed efficienza nell'uso delle risorse personali e infrastrutturali. Tra le alternative, andranno senz'altro valutate: (a) il mantenimento della sede a Bellinzona con l'impiego di personale decentralizzato presso antenne/postazioni locali da presidiare 1-2 giorni alla settimana (p.e. presso gli URC); (b) la creazione di vere e proprie sedi regionali, il cui numero e i cui orari di apertura andranno definiti sulla base di un'attenta analisi del profilo e della provenienza dei diversi tipi di utenti.

Infine, è imprescindibile ribadire come gli interventi ipotizzati dovranno essere oggetto di un attento piano di comunicazione interna ed esterna, al fine di

cogliere con sufficiente anticipo le eventuali resistenze che potrebbero verificarsi, elaborare le necessarie contromisure e identificare altrettanto tempestivamente le collaboratrici e i collaboratori, come pure i referenti dei partner esterni che potrebbero rivelarsi, grazie al loro impegno in prima persona e alle loro competenze, delle leve preziose per agevolare l'intero processo di cambiamento.

7 Riferimenti bibliografici

Avilés, G., Bracci, A. & Greppi, S. (2014). "Programmi di occupazione temporanea per beneficiari dell'aiuto sociale. Un approfondimento sull'impatto delle Attività di Utilità Pubblica". In: *DATI – Statistiche e società*. Anno 14(2), pp. 25-33.

Avilés, G. (2016). "Does secondary labour market improve the individual quality of life? Evidence from an empirical evaluation". In: *Revue Suisse de travail social*. 19/20 (1+2, 2016), pp. 28-50.

BASS (2015). *Evaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la Rente-pont (LPCFam). Rapport final*. Bern: Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien.

Bonoli, G., Lalive, R., Oesch, D., Bigotta, M., Cottier, L., & Fossati, F. (2017). *Evaluation de l'Unité commune ORP-CSR en Ville de Lausanne*. Université de Lausanne.

COSAS (2005). *Concetti e indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale*. Quarta edizione con complementi al 12/05, 12/07, 12/08, 12/10, 12/12. Berna: Conferenza svizzera dell'azione sociale (Norme COSAS).

DASF (2016). *Inserimento socio-professionale. Le attività di utilità pubblica (AUP)*. Bellinzona: Divisione dell'azione sociale e delle famiglie.

DASF (2017a). *Sostegno sociale in Ticino. Aggiornamento mensile*. Bellinzona: Divisione dell'azione sociale e delle famiglie. Giugno 2017.

DASF (2017b). *Nota a DSS del 20.11.2017 con oggetto "Nota del Consigliere di Stato Gobbi riguardante il Rapporto di revisione sull'Ufficio del Sostegno sociale e dell'Inserimento"*.

DASF (2017c). *Rapporto a supporto della richiesta di potenziamento tramite ausiliari dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento*. Bellinzona: Divisione dell'azione sociale e delle famiglie. Giugno 2017.

DASF (2017d). *Evoluzione aiuto sociale e dati assistenza sociale 2016*. Bellinzona: Divisione dell'azione sociale e delle famiglie. Maggio 2017.

DSS (2017). *Sostegno sociale in Ticino 2016 – Parte assistenza*. Bellinzona: Dipartimento della sanità e della socialità.

DSS & DFE (2014). *Strategia interdipartimentale per l'inserimento professionale di disoccupati in assistenza. Primo rapporto*. Bellinzona: Dipartimento della sanità e della socialità e Dipartimento delle finanze e dell'economia.

Greppi, S., Avilés, G., Bigotta, M. & Dif-Pradali, M. (2017). *Valutazione del dispositivo "Formazioni Brevi"*. Rapporto finale di ricerca all'attenzione dell'Ufficio Federale delle Assicurazioni Sociali. Manno: SUPSI.

OFS (2017). *Aide sociale au sens large de 2006 à 2014*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique.

Pfister, N. (2009). *Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis*. Bern: SKOS.

Sartoris, E. (2015). *Percorsi dei beneficiari di assistenza sociale. Analisi delle domande chiuse dal 2003 al 2014*. Bellinzona: Ufficio cantonale di statistica e Dipartimento della sanità e della socialità.

Serkizyan, S. (2015). *Sportelli sociali*. Relazione scritta per l'ottenimento del diploma cantonale di Consulente in sicurezza sociale.

Stephani, E. & Grignola Mammoli, S. (2014). "L'assistenza sociale, tra lavoro ed esclusione. Un'analisi per qualificare oltre che quantificare". In: *Dati – Statistiche e società*. Anno 14(2), pp. 15-23.

UPASI (2015). *Coaching Familles (CoFa). Rapport d'évaluation du projet pilote CoFa concernant l'insertion des familles bénéficiaires de l'aide sociale*. Lausanne: Unité prévention, appui social et insertion, Département de la santé et de l'action sociale.

Analisi strategica e organizzativa dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento

Sintesi del rapporto

Team di lavoro SUPSI

Gregorio Avilés
Filippo Sciaroni
Domenico Ferrari

Consulenti indipendenti

Fabio Casati
Andrea Moor

Bellinzona, 25 maggio 2018

Indice

PREMESSA	3
SITUAZIONE ATTUALE	3
ATTIVITÀ, PROCESSI E FUNZIONI	3
ANALISI DEI RISCHI	5
CRITICITÀ	8
PROPOSTE D'INTERVENTO	14
APPROCCI ALLO SVILUPPO DELL'ORGANIZZAZIONE	14
SUGGERIMENTI PUNTUALI	16
PRIMA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE	21
ASSETTO ORGANIZZATIVO	24
OTTIMIZZAZIONE DEI PROCESSI	25
PROFILI PROFESSIONALI	27
ADEGUAMENTO DELLA DOTAZIONE DI PERSONALE	28
CONCLUSIONI E QUESTIONI APERTE	31

Premessa

Il presente documento rappresenta una sintesi del rapporto finale relativo al mandato conferito dal Consiglio di Stato tramite Risoluzione governativa (RG) n. 3018 del 5 luglio 2017.

L'incremento importante del volume di attività da gestire da parte dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI) ha condotto a rilevanti criticità. In tal senso il rapporto completo risponde a un mandato di analisi strategica e organizzativa approfondita di tutto l'USSI finalizzata ad aggiornare: (1) Processi di lavoro, (2) Organigramma strutturale, (3) Organico dell'Ufficio e competenze in materia di capitale umano e (4) Direttive a supporto dell'esecuzione dei compiti.

Il rapporto completo verrà allegato al presente documento per eventuali approfondimenti.

Situazione attuale

Attività, processi e funzioni

La complessità crescente delle attività in seno all'USSI deve implicare un riassetto organizzativo e una ridefinizione delle competenze esistenti.

Dati recenti forniti dalla DASF (situazione a giugno 2017) indicano un numero di domande di assistenza pagate pari a 5'389, per un totale di circa 8'200 persone, di cui 909 minorenni a beneficio anche di assegni familiari integrativi e/o assegni di prima infanzia (DASF, 2017a).

L'analisi del profilo dei titolari di prestazioni mostra un'incidenza importante di persone con un livello di formazione che non supera la scuola dell'obbligo (2'236 casi pari al 41%). D'altro canto, i titolari che hanno concluso un apprendistato o una scuola professionale sono 2'324 (43%), mentre coloro che dispongono di una formazione di livello superiore sono il 10%, ossia 557 persone (vi sono poi 272 titolari, pari al 5% dei casi, per cui l'informazione non è disponibile).

Con riferimento al tasso di aiuto sociale (in senso stretto), i dati più recenti dell'Ufficio federale di statistica (UST) indicano che il Ticino, con un tasso del 2.6% nel 2015, si situa al di sotto della media nazionale (3.2%). Tuttavia, mentre a livello svizzero il tasso di assistiti è rimasto praticamente stabile fra il 2011 e il 2015 (in aumento dello 0.1%), in Ticino si è osservato un aumento più marcato pari allo 0.6% (dal 2.0% nel 2011 si è passati al 2.6% nel 2015).

A livello amministrativo, gli utenti seguiti dal Servizio Prestazioni dell'USSI sono classificati sulla base del loro status lavorativo in tre macro-gruppi, i quali a loro volta si compongono di più sotto-categorie:

- Occupati (attivi): dipendenti a tempo pieno (>90% di grado d'occupazione), dipendenti a tempo parziale o su chiamata, indipendenti, apprendisti e altri occupati.
- Disoccupati: con contratto d'inserimento professionale, con contratto d'inserimento sociale, altri disoccupati (diritto a indennità LADI, in attesa di verifica, ecc.).
- Inattivi: ammalati/invalidi, persone dedite alla cura di figli o parenti, altri inattivi.

A fine 2016, il 21.2% dei titolari sono persone occupate. La maggior parte dei titolari di aiuto sociale sono però persone disoccupate (45.6%). Fra di essi, le persone con contratto d'inserimento professionale rappresentano una proporzione piuttosto modesta (4.4%), mentre le persone con contratto d'inserimento sociale sono più numerose, con una quota del 14.9%. Infine, gli inattivi costituiscono il 33.2% dei titolari di prestazione.

Nel confronto con dicembre 2015, la categoria che ha conosciuto il maggiore incremento è di gran lunga quella degli attivi (+22.6%), seguita dai disoccupati (+6.7%) e dagli inattivi (+2.9%). Si è per contro osservata una riduzione dei disoccupati con contratto di inserimento professionale, dovuta sia a una diminuzione delle segnalazioni agli URC, sia ad una diminuzione della quota di casi inseriti rispetto ai casi segnalati.

Oltre alla crescita continua del numero di casi, si riscontra che numerosi processi attuali dell'USSI sono caratterizzati da un elevato grado di interdipendenza sequenziale con enti esterni all'Amministrazione Cantonale e comporta, oltre a costi di coordinamento (per es. invio della documentazione), anche la duplicazione di alcune attività (per es. verifica della presenza dei documenti richiesti dal quadro legale).

Per garantire la continuità dell'intervento assistenziale è necessario presidiare adeguatamente il fabbisogno di coordinamento.

La presenza simultanea di molteplici attori e l'assenza di una formalizzazione dei processi generano, allo stato attuale, potenziali disparità di trattamento perché le prestazioni fornite agli utenti variano sensibilmente.

Di seguito sono presentati in maniera sintetica i processi attuali delle unità organizzative dell'USSI, con un approfondimento per il Servizio Prestazioni, mostrando le maggiori criticità riscontrate.

Ai fini dello svolgimento delle attività operative, è rilevante il ruolo di alcune funzioni chiave. Secondo l'attuale mansionario, gli Operatori Socio-Amministrativi (OSA) sono chiamati a seguire gli aspetti amministrativi, sociali ed anche di inserimento dell'utenza, con una capacità di lavorare in team, ma anche in modo autonomo. Essi devono possedere buone capacità di gestione dello stress e di svolgere colloqui difficili. Si tratta di una funzione trasversale all'USSI.

Va inoltre evidenziato che questa funzione è utilizzata quasi indistintamente per gran parte dei collaboratori USSI, indipendentemente dalla mansione realmente attribuita agli stessi. Un esempio emblematico è che anche i collaboratori che si occupano di recuperi abbiano la funzione di OSA.

Dalle analisi emerge un chiaro sbilanciamento verso attività di carattere amministrativo, infatti, più dell'85% delle competenze certificate in entrata all'USSI appartiene a percorsi formativi amministrativi di livello secondario, in particolare ai percorsi di attestato federale di capacità e maturità commerciale cantonale.

Secondo l'attuale descrizione delle funzioni, il Capo ufficio e i Capi servizio sono chiamati a svolgere attività di conduzione, di pianificazione, di controllo e di sviluppo. Essi sono tenuti a seguire personalmente i casi complessi, e per le attività di rette e recuperi, rappresentano lo Stato nelle azioni civili.

Dai rilevamenti effettuati si evince per contro che queste figure sono quasi esclusivamente dedicate ad attività operative, tralasciando, per mancanza di tempo, le attività di conduzione. Essi assumono a volte anche dei compiti di controllo senza avere però le risorse necessarie.

Analisi dei rischi

L'analisi della situazione attuale ha consentito di effettuare un'analisi preliminare dei rischi con cui l'USSI è confrontato.

Una prima analisi qualitativa ha permesso di attribuire una probabilità stimata dell'evento articolata in diverse categorie, ossia **“Improbabile” (1)**, **“Raro” (2)**, **“Possibile” (3)**, **“Probabile” (4)**, **“Altamente probabile” (5)**.

Una seconda analisi, sempre di tipo qualitativo, ha invece consentito di valutare l'impatto dei singoli rischi secondo le seguenti categorie: **“Trascurabile” (1)**, **“Contenuto” (2)**, **“Significativo” (3)**, **“Rilevante” (4)**, **“Grave” (5)**.

La combinazione delle due analisi, ossia la valutazione della probabilità d'insorgenza e la stima del relativo impatto, ha permesso di quantificare la gravità intrinseca rappresentata da ogni singolo rischio (grado di severità).

Le tabelle seguenti mostrano il risultato della valutazione dei rischi di severità elevata e medio-alta.

Severità elevate (rischio intrinseco)

Macro Classificazione Rischio	Ambito di Rischio	Area USSI	Rischio Individuato	Intrinseco			
				P	I	Severità	Livello Severità
Strategico	Reputazionale	Tutte	Fuga di notizie sensibili relative a potenziali inefficienze presenti presso USSI che potrebbero incrinare ancora maggiormente l'opinione pubblica.	4	5	20	E  20
Operativo	Processi/IT	Prestazioni/Contabilità	Possibilità d'inserimento di qualsiasi importo di pagamento nel sistema da parte degli OSA. Nessun controllo di plausibilità.	4	5	20	E  20
Operativo	Processi/IT	Contabilità	Sorveglianza e gestione lacunosa dei pagamenti in entrata e uscita nell'ambito prestazioni erogate per il tramite della Sezione Finanze.	4	5	20	E  20

Severità alte (rischio intrinseco)

Macro Classificazione Rischio	Ambito di Rischio	Area USSI	Rischio Individuato	Intrinseco			
				P	I	Severità	Livello Severità
Strategico	Tecnologico	Tutte	Ritardo tecnologico nell'adozione di una nuova piattaforma informatica che permetta una gestione più efficace ed efficiente dell'operato USSI. Infatti l'utilizzo di nuove tecnologie coadiuvate da una maggiore integrazione dei dati risulterebbe d'importanza strategica per l'intero ufficio.	4	4	16	A  16
Strategico	Reputazionale	Tutte	Comunicazione inappropriata verso l'esterno in quanto non soggetta ad alcuna direttiva.	4	4	16	A  16
Operativo	Processi/HR/Legale	Prestazioni	Esame errato del dossier o inserimento sbagliato dei dati nel sistema con conseguente esborso di prestazioni non conformi alla legge, direttive, ecc. @Fase di apertura	4	4	16	A  16
Operativo	Integrità/Processi/IT	Prestazioni/Contabilità	Possibilità di svolgere attività di pagamento in malafede, senza che venga svolto un controllo dell'importo e del beneficiario.	3	5	15	A  15
Finanziario	HR/Processi/IT	Recupero	Ritardi significativi nell'azione di recupero delle pensioni alimentari anticipate, delle prestazioni assistenziali e del contributo a carico dei genitori nell'ambito del collocamento minorenni con conseguente rischio di prescrizione.	5	3	15	A  15
Strategico	Partenariato	Tutte	Conflitto d'interesse con i vari partners nel perseguire efficacemente gli obiettivi rilevanti per USSI.	4	3	12	A  12
Operativo	Processi/HR/Legale	Prestazioni	Esame errato del dossier o inserimento sbagliato dei dati nel sistema con conseguente esborso di prestazioni non conformi alla legge, direttive, ecc. @Fase di revisione	3	4	12	A  12
Operativo	Integrità/Processi/IT	Prestazioni	Creazione di utenti fittizi nel sistema che potrebbero essere impiegati nello svolgimento di attività fraudolenti.	3	4	12	A  12
Operativo	Integrità/Processi/IT	Prestazioni	Attività fraudolenta da parte degli utenti nell'informare gli OSA in merito alla propria situazione personale in essere.	4	3	12	A  12
Operativo	Processi/IT/HR	Inserimento	Processo di profiling dell'utente lacunoso in quanto non permette necessariamente di mettere in evidenza il potenziale dell'utente.	4	3	12	A  12
Operativo	HR/Processi	Ispettorato Sociale	Assenza di approfondimenti, ed accertamenti, in caso di dubbi o segnalazioni riguardanti potenziali dossier sospetti con conseguente, probabile, pagamento di prestazioni non conformi.	4	3	12	A  12
Operativo	HR/Processi	Tutte	Attività "day-by-day" dell'ufficio USSI non garantite in caso di assenze non pianificate.	4	3	12	A  12
Operativo	Processi/IT	Tutte	Gestione problematica delle pendenze "day-by-day".	4	3	12	A  12

Per ogni singolo rischio, è possibile determinare quale approccio risulta più adeguato e conveniente adottare tra i seguenti:

- **“Accettare e Monitorare”**
- **“Mitigare”**
- **“Rimuovere o Mitigare”.**

Per quanto concerne i rischi più seri, laddove la severità del rischio va oltre la soglia di accettabilità è conveniente trasferire o mitigare il rischio.

Nel caso specifico, è essenziale mettere in atto delle azioni atte a minimizzare probabilità e impatto del verificarsi di un determinato evento. Nelle tabelle seguenti sono riportate alcune prime indicazioni di mitigazione, rispettivamente per i rischi di severità elevata e medio-alta.

Livello di severità (residuo) con mitigazione per rischi elevati

Macro Classificazione Rischio	Ambito di Rischio	Area USSI	Azione			Note	Residuo				
			Si	No	n°		P	I	Severità	Livello Severità	
Strategico	Reputazionale	Tutte	x			Sensibilizzare il personale in merito alle nuove direttive riguardanti la comunicazione esterna.	3	3	9	M	⚠ 9
Operativo	Processi/IT	Prestazioni/Contabilità	x			Nel caso venga inserito un'importo di pagamento superiore ad una certa soglia, il Capo Servizio Prestazioni o Contabilità dovrà dare l'approvazione. In sostanza si tratterà d'introdurre un concetto di "4-eyes check".	1	5	5	M	⚠ 5
Operativo	Processi/IT	Contabilità	x			Introduzione di una nuova logica di accounting che permetta di avere una visione più granulare sui pagamenti in uscita (forte dipendenza dalla nuova piattaforma IT). Potenziamento del servizio Contabilità ed adozione di un concetto "4-eyes check".	2	5	10	M	⚠ 10

Livello di severità (residuo) con mitigazione per rischi alti

Macro Classificazione Rischio	Ambito di Rischio	Area USSI	Rischio Individuato	Residuo			
				P	I	Severità	Livello Severità
Strategico	Tecnologico	Tutte	Ritardo tecnologico nell'adozione di una nuova piattaforma informatica che permetta una gestione più efficace ed efficiente dell'operato USSI. Infatti l'utilizzo di nuove tecnologie coadiuvate da una maggiore integrazione dei dati risulterebbe d'importanza strategica per l'intero ufficio.	2	4	8	M  8
Strategico	Reputazionale	Tutte	Comunicazione inappropriata verso l'esterno in quanto non soggetta ad alcuna direttiva.	2	3	6	M  6
Operativo	Processi/HR/Legale	Prestazioni	Esame errato del dossier o inserimento sbagliato dei dati nel sistema con conseguente esborso di prestazioni non conformi alla legge, direttive, ecc. @Fase di apertura	2	3	6	M  6
Operativo	Integrità/Processi/IT	Prestazioni/Contabilità	Possibilità di svolgere attività di pagamento in malafede, senza che venga svolto un controllo dell'importo e del beneficiario.	1	5	5	M  5
Finanziario	HR/Processi/IT	Recupero	Ritardi significativi nell'azione di recupero delle pensioni alimentari anticipate, delle prestazioni assistenziali e del contributo a carico dei genitori nell'ambito del collocamento minorenni con conseguente rischio di prescrizione.	1	2	2	B  2
Strategico	Partenariato	Tutte	Conflitto d'interesse con i vari partners nel perseguire efficacemente gli obiettivi rilevanti per USSI.	3	3	9	M  9
Operativo	Processi/HR/Legale	Prestazioni	Esame errato del dossier o inserimento sbagliato dei dati nel sistema con conseguente esborso di prestazioni non conformi alla legge, direttive, ecc. @Fase di revisione	2	2	4	B  4
Operativo	Integrità/Processi/IT	Prestazioni	Creazione di utenti fittizi nel sistema che potrebbero essere impiegati nello svolgimento di attività fraudolente.	1	4	4	B  4
Operativo	Integrità/Processi/IT	Prestazioni	Attività fraudolenta da parte degli utenti nell'informare gli OSA in merito alla propria situazione personale in essere.	2	3	6	M  6
Operativo	Processi/IT/HR	Inserimento	Processo di profiling dell'utente lacunoso in quanto non permette necessariamente di mettere in evidenza il potenziale dell'utente.	2	3	6	M  6
Operativo	HR/Processi	Ispettorato Sociale	Assenza di approfondimenti, ed accertamenti, in caso di dubbi o segnalazioni riguardanti potenziali dossier sospetti con conseguente, probabile, pagamento di prestazioni non conformi.	2	3	6	M  6
Operativo	HR/Processi	Tutte	Attività "day-by-day" dell'ufficio USSI non garantite in caso di assenze non pianificate.	2	2	4	B  4
Operativo	Processi/IT	Tutte	Gestione problematica delle pendenze "day-by-day".	2	2	4	B  4

Criticità

A partire dall'analisi della situazione attuale dell'USSI, in aggiunta all'analisi dei rischi, è stato possibile rilevare una serie di criticità, che vengono di seguito sintetizzate e classificate in ambiti specifici.

Criticità emerse dal rapporto di revisione del CCF

- L'assenza di un sistema di controllo interno adeguato è, in effetti, una criticità preoccupante e necessita di un intervento immediato. Mancano in particolare dei controlli legati al livello di competenza di spesa e degli opportuni blocchi informatici. Un errore di computazione in buona fede negli importi inseriti a sistema è sempre possibile, così come il rischio di creazione di utenti fittizi.
- Per contro, per quanto riguarda gli errori di valutazione nel versamento di prestazioni non dovute, si rileva che l'USSI ha potuto dimostrare che questo aspetto è stato in parte sopravvalutato.

Pur condividendo quanto rilevato dal rapporto di revisione del Controllo cantonale delle finanze, esistono delle soluzioni, comunemente utilizzate in molte aziende per ovviare a questi problemi, che potrebbero essere adottate dall'USSI senza particolari difficoltà, ossia:

- La definizione di obiettivi espliciti e di KPI trasparenti, in particolare per il Servizio Inserimento e per il Servizio Rette Anticipi Ricuperi.
- La definizione di un budget ordinario di spesa per singolo utente, che possa fungere da riferimento per un controllo delle spese e degli eventuali sorpassi.
- La definizione di un budget straordinario per utente. Si ha la percezione che esborsi significativi possano accadere senza che vi siano campanelli d'allarme o strumenti di controllo efficaci per aiutare i quadri a monitorare l'erogazione delle prestazioni.

Criticità nel processo di apertura dell'incarto

- Allo stato attuale, a causa dell'importante mole di lavoro, non vi è una profilatura sistematica dell'utente per capire se si tratta di un possibile candidato all'inserimento.
- La raccolta d'informazioni dai Comuni non è standardizzata e non è sempre completa (il Servizio Centrale delle Prestazioni Sociali cerca di sensibilizzare su questo tema).
- La formazione e la conoscenza del complesso quadro normativo tra gli operatori e i vari attori non è sempre adeguato e uniforme (Comuni, sportelli LAPS, OSA).
- Esiste a volte un'oggettiva difficoltà nel valutare la sostanza e la capacità reddituale effettiva che, in taluni casi, potrebbe non essere dichiarata dagli utenti.

- Il lavoro in nero può sfuggire, nonostante gli accertamenti dell'Ispettorato del lavoro.
- L'accertamento sulla convivenza è difficile, ma è un tema importante da monitorare attentamente per ridurre/contenere gli abusi, stante oltretutto l'attuale assenza di un ispettore.

Sovraccarico di lavoro degli OSA

- Sino a fine gennaio 2018, un OSA a tempo pieno si occupava in media di circa 270 incarti, contro i 180 del 2010. Solo a partire da febbraio 2018, grazie all'impiego di personale ausiliario, è stato possibile ridurre il numero di incarti seguiti a circa 230 per operatore, di cui circa 30 in relazione ai quali non vengono erogate prestazioni. Al riguardo è importante rilevare anche che le Best Practices delle norme COSAS prevedono 80-100 incarti per operatore, ipotizzando però un contenuto di attività non solo amministrativo ma, anche, di presa a carico sociale (intesa soprattutto come accompagnamento verso l'inserimento sociale e professionale).
- Il sovraccarico di lavoro sembra aver portato a un aumento dei possibili errori di valutazione e gestione degli incarti da parte degli OSA.
- Si è viepiù delineata, negli ultimi anni, la mancanza di tempo da dedicare all'accompagnamento e alla ricerca di misure d'inserimento. La diretta conseguenza è che solo per una parte degli utenti ritenuti inseribili sono attivate queste misure.
- Sembra affiorare nella percezione degli utenti un peggioramento della qualità del servizio offerto, così come dell'immagine dell'USSI e degli OSA. Ciò genera un elevato numero di reclami e lettere al Dipartimento, che non sono sempre evasi entro un tempo ragionevole.
- Si rilevano situazioni di demotivazione, stress e tensione nei rapporti interni ed esterni.
- Si osserva la mancanza di controlli interni, sia di processo sia informatici. È possibile immettere a sistema importi di qualsiasi entità senza che vi sia un doppio controllo o una chiara attribuzione di responsabilità.

Carente integrazione dell'informatica

- L'integrazione dei dati concernenti le assicurazioni sociali è limitata. Ciò significa che i dati e le informazioni contenuti nei diversi database di GIPS non sono univoci rispetto ai singoli utenti.
- Il numero AVS non è utilizzato sistematicamente per un problema legato alla privacy. Esso avrebbe tuttavia il merito di risultare unico per ogni individuo.

Inoltre, identificando gli utenti sulla base del numero AVS si potrebbe valutare la possibilità di allineare almeno in parte i vari database, quantomeno consentendo, nel rispetto delle normative in vigore, delle segnalazioni automatiche su temi specifici (per es. in relazione ai pagamenti di redditi da secondo pilastro e, anche, di eventuali rendite AI non comunicate tempestivamente all'USSI).

- L'applicativo GIPS non è più adeguato alle esigenze attuali ma, soprattutto, non permette di fornire una visione d'insieme dell'utente e di svolgere controlli in modo adeguato, oltre a non permettere una gestione elettronica dell'incarto. Inoltre, l'applicativo GIPS non è automatizzato per quanto concerne la gestione delle scadenze legate alle decisioni che l'operatore deve regolarmente effettuare (pagamenti, rinnovi, ecc.).
- La gestione delle scadenze è effettuata in modo individuale, nella migliore delle ipotesi sulla base di un foglio di lavoro Excel proprio a ogni operatore e non condiviso in un modello unico.
- Il sistema, nonostante preveda diversi controlli di plausibilità automatici, è privo di un adeguato meccanismo di verifica delle decisioni e delle spese.

Criticità nell'ambito dell'inserimento

Attualmente, il sostegno all'inserimento è offerto unicamente ai disoccupati. In futuro, sarebbe opportuno estenderlo anche alle persone attive, ma che faticano a trovare delle soluzioni professionali stabili e sufficientemente remunerate.

Per quanto concerne il processo d'inserimento professionale dei disoccupati, sono state riscontrate le seguenti criticità nella collaborazione con gli URC:

- L'URC, come prassi, chiude l'iscrizione delle persone che terminano il diritto alla disoccupazione.
- La strategia di collaborazione SdL-DASF appare molto selettiva. Solo una quota molto ridotta di utenti è inserita in strategia (o seguita dagli URC in virtù di un diritto alle indennità LADI).
- Vi è una "zona grigia" di utenti che non ha accesso alla strategia SdL-DASF (o per i quali la strategia non ha funzionato), ma che si situano "a cavallo" fra inserimento sociale e professionale. Questa fascia d'utenza fatica ad ottenere delle misure di sostegno adatte ai propri bisogni, in quanto le AUP portano raramente a degli sbocchi concreti. Il pubblico USSI presenta spesso un profilo più basso e un'autonomia più limitata rispetto ai disoccupati LADI e necessita quindi di un sostegno all'inserimento maggiormente intensivo con interventi globali che agiscano sui molteplici freni all'occupazione (anche di natura sociale).

- Il processo di selezione dei candidati alla strategia da parte dell'USSl appare poco efficiente, in quanto distinto in due momenti: prima del preavviso URC vi è una scrematura solo su carta, mentre successivamente vi è un'ulteriore (possibile) selezione sulla base dell'esito del colloquio con l'utente. Inoltre, non tutti gli utenti con preavviso favorevole vengono convocati al colloquio per la sottoscrizione del contratto d'inserimento professionale, ciò che è imputabile, allo stato attuale, al carico di lavoro che pesa sugli OSA.
- Il passaggio da inserimento sociale a inserimento professionale avviene solo in rari casi.
- Si riscontra un'insufficiente conoscenza, comunicazione e coordinamento fra gli operatori attivi al fronte (OSA e CP URC). Ciò genera incomprensioni e un certo grado d'insoddisfazione rispetto alla strategia. Un esempio riguarda la prassi di annullamento/chiusura della strategia.
- Assenza di una segnalazione sistematica all'OSA in caso di infrazioni da parte dell'utente.
- Le difficoltà di coordinamento potrebbero essere dovute anche alla mancanza di una figura di riferimento presso l'URC.
- Mancano, a nostra conoscenza, degli indicatori di risultato, misurati a scadenza regolare, sull'efficacia professionale a medio-lungo termine della strategia SdL-DASF e non solo al momento della chiusura dell'incarto (gli ultimi dati risalgono al 2014). Ciò vale anche per le misure d'inserimento sociale, benché in questo caso l'obiettivo primario non sia ritrovare un impiego a conclusione della misura.

Criticità nel processo d'inserimento sociale e nella collaborazione con organizzatori di programmi AUP:

- Nella situazione attuale, l'accompagnamento da parte dell'OSA appare generalmente insufficiente e non sempre di qualità per i seguenti motivi: (a) gli OSA non segnalano sistematicamente gli utenti in inserimento sociale ad un organizzatore, anche quando vi sarebbero posti disponibili; (b) la segnalazione non è sempre adeguata agli obiettivi della struttura e al profilo del candidato; (c) l'accompagnamento durante e dopo la misura è spesso carente; manca sovente un seguito al programma AUP.
- Per quanto attiene al Servizio inserimento in quanto tale, è stata riscontrata una scarsa chiarezza nei compiti ad esso attribuiti. Il Servizio agisce prevalentemente a sostegno del Servizio prestazioni, fungendo sostanzialmente da tramite tra OSA e organizzatori esterni. Di conseguenza esso non incontra gli assistiti, nonostante l'indubbia necessità di intervento nell'ambito dell'inserimento per far fronte alla crescente precarizzazione del mercato del lavoro.

Criticità nell'ambito dei recuperi

- Anche questo settore, analogamente e conseguentemente a quello delle prestazioni, ha subito negli ultimi anni un'importante crescita del carico di lavoro, mantenendo però invariata la dotazione di risorse. Ad oggi vengono gestite mediamente 865 pratiche per operatore (con un aumento medio rispetto al 2011 di circa 380), con conseguenti e inevitabili ripercussioni anche sulle entrate.
- Ad oggi, alle pratiche suddette si aggiungono ulteriori 250 pratiche circa giunte al Servizio che però, proprio a causa del sovraccarico di lavoro, non possono essere attribuite agli operatori.
- Si constata inoltre margini di miglioramento sia per quanto riguarda il passaggio incompleto della documentazione relativa ai casi di recupero tra Servizio Prestazioni e Servizio Rette Anticipi Ricuperi, sia per quanto concerne la possibilità di recuperare dei crediti già durante l'erogazione delle prestazioni. Una minima trattenuta non sistematicamente applicata dagli OSA porterebbe evidenti benefici in termini di minori recuperi da effettuare.
- L'attività svolta da questo Servizio denota infine una sempre maggiore complessità giuridica.

Altre criticità

- La disponibilità logistica attuale è insufficiente e poco efficace. Ciò influisce negativamente sulla tranquillità operativa, sulla capacità di concentrazione e sul livello di discrezione durante i colloqui telefonici e/o personali.
- Gli archivi sono cartacei e spesso, per mancanza di spazi adeguati, non sono nemmeno ordinati in armadi o cassette ma i dossier si trovano accatastati negli uffici. Non esiste un'archiviazione elettronica di base, né una strategia e un piano d'azione per un'archiviazione digitale intelligente.
- Le misure di sicurezza sono precarie, soprattutto al pian terreno (accoglienza e sale colloqui). La struttura logistica attuale non permette un'adeguata separazione fra utenza e funzionari.
- Le ultime assunzioni sono avvenute tramite gli URC, con contratti ausiliari a tempo determinato. Questo modo di procedere comporta una notevole precarietà in merito al futuro professionale del collaboratore e, almeno potenzialmente, un rischio di selezione di profili meno qualificati.
- Nell'ambito della contabilità sono state rilevate: una scarsa automatizzazione dei processi e delle procedure esistenti, oltre che delle lacune per quanto riguarda gli aspetti contabili, essendo il GIPS nato come un applicativo

gestionale, motivo per il quale non è possibile ad oggi esporre nel bilancio dello Stato i dati relativi alla gestione debitori. Tra questi si segnala anche l'assenza di un sistema di seconda validazione per la gestione dei pagamenti in uscita, con la conseguente possibilità di inserire a sistema importi di qualsiasi entità da parte degli OSA senza un controllo Informatico o di competenza per livelli organizzativi.

- Delle criticità a livello di risorse sono emerse anche in ambito giuridico e di ispettorato. Per quanto riguarda il giuridico è emerso, oltre ad una generale maggiore necessità di presidiare aspetti e questioni di tipo legale trasversalmente a tutto l'USSI, un problema a livello di tempistica nell'evasione dei reclami. L'aumento dei reclami avvenuto negli ultimi anni unitamente a una tempistica di evasione di 6 mesi – in luogo dei 3 mesi auspicati dalle norme COSAS – esiste un rischio di denegata giustizia. L'ispettorato, al momento, non dispone di risorse dedicate: oggi questo compito viene puntualmente assunto, in caso di necessità, dai capi servizio. Anche in questo ambito vi sono quindi importanti margini di miglioramento.

Proposte d'intervento

Approcci allo sviluppo dell'organizzazione

Le misure di riprogettazione organizzativa e di ottimizzazione dei processi nel settore pubblico non possono limitarsi a un contenimento indiscriminato dei costi, bensì sono chiamate a salvaguardare, se non addirittura a migliorare, il livello di presa a carico degli utenti (e, di riflesso, il livello di soddisfazione delle attese della popolazione), pur nei limiti dei vincoli legali e organizzativi imposti.

L'analisi della situazione attuale ha messo in risalto, accanto ad una serie di punti di forza, anche diversi elementi critici interni all'USSI. Fra i principali punti di debolezza, si può certamente citare l'eterogeneità dei compiti affidati agli OSA del Servizio Prestazioni, figure con formazione e compiti prevalentemente amministrativi, ma che sono oggi chiamati a svolgere anche mansioni legate all'accompagnamento sociale e all'inserimento. Il bisogno di dotarsi di figure (e unità organizzative) maggiormente specializzate, in particolare nell'ambito dell'inserimento, ha portato ad escludere, fra gli approcci ipotizzabili per il futuro, il mantenimento dello status quo, quand'anche fosse combinato con un incremento della dotazione di personale amministrativo. Gli approcci qui proposti, quindi, perseguono un miglioramento già piuttosto sensibile rispetto alla situazione attuale.

Un ulteriore elemento di criticità è la compresenza di più soggetti istituzionali – interni ed esterni all'AC – che si occupano, con differente ampiezza e profondità,

della richiesta di prestazioni finanziarie, dell'accompagnamento sociale e del sostegno all'inserimento nel mondo del lavoro. Alla luce di questo stato di cose, è possibile prevedere una riprogettazione organizzativa parziale oppure globale, considerando e riprogettando i processi implicando contemporaneamente tutti i principali partner della rete.

Pertanto, si presentano due possibili approcci di riprogettazione:

- **Approccio 1: a partire dall'organizzazione dell'Ufficio (*organisation driven*).** Si tratta di uno approccio a orientamento prevalentemente interno, che prevede essenzialmente modifiche organizzative e procedurali limitate all'USSI, senza rimetterne in discussione l'organizzazione centralizzata e puntando su collaborazioni "a distanza" con i servizi sociali e gli URC. Questo approccio presenta il vantaggio che l'organizzazione strutturale e procedurale dell'USSI è modificabile in tempi relativamente brevi, al contrario di quella di altri enti, interni ed esterni all'Amministrazione Cantonale. Delle modifiche di processo a cavallo tra l'USSI e i suoi partner possono sì essere previste, ma soltanto a condizione che esse non comportino necessità riorganizzative per questi ultimi.
- **Approccio 2: a partire dai bisogni dell'utenza (*user driven*).** Si tratta di un approccio di portata più ampia, che prevede una decentralizzazione dell'USSI e va ad incidere anche sull'organizzazione dei partner, rafforzando la prossimità dell'USSI sia all'utenza, sia agli altri servizi della rete, al fine di aumentare l'efficacia e l'efficienza delle collaborazioni istituzionali. In questo approccio non esistono vincoli inderogabili a modifiche dell'organizzazione strutturale e procedurale, non soltanto all'interno dell'USSI, ma anche presso gli altri enti interni ed esterni all'Amministrazione Cantonale. È quindi possibile proporre modifiche organizzative a livello di ruolo e di procedure che riguardano enti esterni, a condizione che queste non implicino modifiche strutturali importanti. Pur presentando rischi maggiori legati al complesso processo d'implementazione, questo approccio ha il vantaggio di agire in modo più incisivo sulle inefficienze di processo e di produrre un maggiore impatto sul servizio offerto agli utenti.

Gli approcci vanno considerati come degli "ideal-tipi", il primo particolarmente difensivo e il secondo particolarmente ambizioso, e come due estremi di un continuum nel quale sono situate le molteplici situazioni intermedie realisticamente ipotizzabili. Questi scenari non vengono però qui ulteriormente approfonditi, rimandando per una lettura dettagliata al capitolo 5 del rapporto.

Gli interventi auspicati rendono necessario un percorso di cambiamento organizzativo contemplante, oltre a una revisione complessiva dell'assetto organizzativo e dei processi, una rivalutazione della funzione di quadro – chiamata a recuperare il ruolo di coordinamento e supervisione delle attività operative al

fronte che le è tipico, in un'ottica di governo del settore –, un potenziamento dell'organico di personale e un investimento nella formazione continua degli operatori che, ad oggi, non sembra essere presidiata in modo corrispondente alle sfide con cui l'Ufficio è confrontato.

Idealmente queste sfide non riguardano unicamente l'USSI, ma anche altri enti (i Comuni, l'IAS, gli URC, ecc.); per accrescere le collaborazioni inter-istituzionali sarà fondamentale valutare il contesto legale nel quale questi enti operano.

Al fine di fornire un primo catalogo di misure a sostegno del cambiamento, di seguito sono elencati e contestualizzati alcuni suggerimenti puntuali (o *quick win*) di cui si ritiene opportuna l'implementazione già nel breve termine e indipendentemente dall'assetto dell'Ufficio al quale si intenderà mirare. Detto altrimenti, si tratta di misure da realizzare anche laddove non si desiderasse mettere in discussione le modalità di funzionamento attuali.

Più avanti viene enunciata una prima proposta di riorganizzazione che cerca di coniugare in modo pragmatico i due approcci appena descritti.

Suggerimenti puntuali

Di seguito vengono presentati alcuni suggerimenti puntuali da implementare fin da subito nell'ottica di ottenere un rafforzamento dell'assetto dell'Ufficio in preparazione del cambiamento.

Suggerimenti generali di carattere strategico

Al fine di conferire un'impronta forte al cambiamento prospettato, occorre innanzitutto chinarsi su tre pilastri destinati a fornire i presupposti di carattere gestionale per l'implementazione di qualsiasi approccio a tendere. Essi sono l'orientamento strategico, il sistema informativo e il sistema di controllo interno. Rispetto a tali ambiti dotati di forte valenza strategica, si ritiene opportuno:

1. Validare la nuova missione a tendere e approvare la mappa strategica dell'Ufficio, definendo una chiara ponderazione delle missioni (in particolare amministrativa, sociale e inserimento) e selezionando un primo catalogo di obiettivi quantificabili mediante indicatori, sui quali lavorare a partire dall'inizio del 2019.
2. Predisporre un piano di adeguamento e sviluppo del sistema informativo e informatico. Alla luce della necessità di governare in modo più consapevole l'attività corrente dell'Ufficio e di creare i presupposti per un riorientamento della missione dello stesso, non è possibile prescindere dalla disponibilità di dati e informazioni accurati e tempestivi, organizzati secondo un formato di rilevamento ed elaborazione coerente e sistematico. In prospettiva,

andrebbero altresì valutati i margini esistenti per integrare i partner esterni nell'alimentazione delle banche dati alla base del sistema.

3. Formalizzare un sistema di gestione dei rischi e controllo interno, in grado di dare avvio a un'attività regolare di identificazione dei rischi e di controllo dello svolgimento dei processi atta a creare maggiore consapevolezza sui fenomeni gestiti e sulle relative criticità, nell'ottica di prevenire errori sostanziali generatori di danni economici per l'Ufficio. Al di là della necessità di prevedere dei doppi controlli sistematici su spese di una certa entità – si pensi, in particolare, alle prestazioni speciali – un primo ambito di intervento urgente è la definizione di limiti di competenza in materia di esborso delle prestazioni, al fine di ridurre i potenziali rischi di errore e di frode: tali limiti andrebbero idealmente supportati da blocchi di soglia automatici all'interno del sistema informatico. Per quanto concerne invece i dati a supporto dei controlli – in questo senso il punto 2 appena illustrato costituisce un presupposto fondamentale – sarebbe opportuno un allineamento sistematico con la banca dati MovPop (“Movimento della Popolazione”), al fine di scongiurare rischi di abusi da parte degli utenti.
4. Introdurre una funzione strutturata di controlling, in grado di dedicarsi a un'attività ragionata e periodica di analisi dei dati statistici e degli indicatori di gestione atta a monitorare l'attività dal punto di vista della capacità di rispondere ai bisogni dell'utenza. Ne deriverebbe, inoltre, una maggiore capacità di orientare il comportamento degli operatori al fronte.
5. Definire un nuovo assetto organizzativo che permetta di garantire un'adeguata governance del settore. Alla luce del rilevante fabbisogno di strutturazione di funzioni e compiti legati al monitoraggio e alla supervisione – di cui i precedenti punti 2, 3 e 4 sono evidente testimonianza – e della recente richiesta al vaglio del Consiglio di Stato di portare il Servizio Richiedenti l'asilo a livello di Ufficio, un'adeguata soluzione in questo senso sarebbe la creazione di una nuova Sezione all'interno della DASF. La creazione di una sezione permetterebbe da un lato di garantire, con la realizzazione di alcune unità in stato maggiore, un migliore coordinamento (sia all'interno sia all'esterno dell'ufficio) e monitoraggio delle importanti ma anche sensibili attività svolte nel settore, oltre che un migliore presidio per quanto riguarda la conduzione del personale e l'ottimizzazione della gestione operativa attraverso funzionari dirigenti. Dall'altro consentirebbe anche di approfondire maggiormente gli aspetti progettuali e strategici del settore ed anche di rappresentare con maggiore proattività e propositività il Cantone nei diversi gremii intercantonali.

Suggerimenti specifici legati all'organizzazione

A livello di organizzazione, si ritiene opportuno:

1. Potenziare alcuni ambiti quali: (a) il Servizio Ispettorato che, pur essendo fortemente voluto dal Parlamento, non risulta attualmente presidiato e potrebbe assumere compiti legati allo svolgimento di controlli a campione sugli incarti e al presidio della rete con altri ispettorati dell'Amministrazione cantonale; (b) l'ambito Giuridico, poiché si manifesta vieppiù l'esigenza di potenziamento sia in termini di analisi ed evasione dei reclami e dei ricorsi al TCA, sia in termini di specifica consulenza giuridica ai Capi servizio e al Capo ufficio; (c) l'ambito Ricuperi all'interno del Servizio Rette Anticipi Ricuperi, considerando il costante aumento dei dossier intervenuto nel periodo 2011-2017, l'importante numero di pratiche in attesa di attivazione non ancora attribuite, al fine di ottimizzare le procedure di regresso atte a incassare i crediti vantati dall'USSI, implementando nel contempo un sistema di monitoraggio atto a verificare i benefici attesi in termini di qualità della presa a carico e delle conseguenti entrate e sfruttare così appieno il potenziale in termini di nuove risorse che ne consegue.
2. Potenziare la ricettività dell'accoglienza e del centralino telefonico, così da poter garantire una migliore e più adeguata presa a carico sia degli utenti che si presentano allo sportello sia delle telefonate in entrata, accelerando nel contempo anche i tempi di risposta all'utenza. Sarebbe inoltre auspicabile, da un punto di vista logistico, distinguere e separare le due attività al fine di garantire una maggiore riservatezza agli utenti.
3. Fornire un inquadramento più chiaro al Servizio Ricuperi, migliorando le sinergie esistenti con il Servizio Prestazioni, da cui è indipendente ma con il quale esistono margini di miglioramento.
4. Ripristinare la figura del Capo Servizio Contabilità, poiché quest'ultimo Servizio, deputato anche alla verifica delle registrazioni effettuate dagli OSA, soffre, oltre che della cronica mancanza di tempo da parte degli operatori, di un carente coordinamento.
5. Aumentare il livello di formalizzazione dei processi e l'utilizzo di check-list (ad esempio per le verifiche che devono essere svolte obbligatoriamente all'apertura o al rinnovo, per la chiusura o l'annullamento della strategia URC-USSI, ecc.), al fine di favorire un maggiore allineamento nelle prassi adottate dagli operatori e di assicurare uno svolgimento a norma di alcune attività chiave, soprattutto se legate a un esborso di risorse.
6. Limitare l'interazione con i Comuni unicamente ai casi in cui questi ultimi intendano fornire un preavviso sfavorevole, includendo le informazioni che possono essere realmente utili ai fini di una rivalutazione della decisione. È

infatti emersa una certa inefficienza della procedura di preavviso da parte del Comune.

Suggerimenti specifici legati ai profili professionali

A livello di profili professionali, si ritiene opportuno:

1. Perseguire una maggiore chiarezza dei diversi profili professionali, nonché una chiara suddivisione di compiti, competenze e responsabilità per ognuno di essi, sia perfezionando, laddove sensato, i mansionari, sia evitando incoerenze nelle attribuzioni dettate da un'insufficiente dotazione di personale.
2. Rivalutare le figure dei capi servizio sganciandoli, nel limite del possibile, dall'operatività della presa in carico in senso stretto e conferendo loro anche nei fatti il ruolo di supervisione al quale sono destinati (transizione da "super-OSA" a Responsabili).
3. Procedere alla specializzazione di alcune figure con l'intento di ridurre la complessità operativa amministrativa, ma anche migliorare l'efficacia e la qualità del lavoro svolto. Più precisamente, sarebbe opportuno disporre di una figura di specialista nell'apertura di nuove domanda, di documentazione, oppure anche in assicurazioni sociali, con un ruolo di supporto agli OSA nella gestione degli incarti caratterizzati da esigenze tecnico-giuridiche più sofisticate, in un'ottica di maggiore efficienza dell'attività di presa in carico dell'utenza.
4. Procedere alla specializzazione di alcune figure con l'intento di garantire un supporto mirato alla presa in carico di categorie particolari di utenti, laddove la complessità e la numerosità di tali categorie lo giustificasse. Qualora non fosse il caso, occorrerebbe valutare la possibilità di attingere a competenze esterne.
5. Organizzare dei corsi di aggiornamento su temi specifici, così da migliorare la capacità di reazione e di intervento delle operatrici e degli operatori in situazioni particolari. Tra i temi ipotizzabili, vi sono la discussione di casi emblematici tratti dalla giurisprudenza di settore o l'approfondimento di normative e di modifiche legislative di interesse per il settore.
6. Prevedere a cadenze regolari dei momenti di supervisione a beneficio delle operatrici e degli operatori al fronte, al fine di aiutarli nel gestire colloqui con utenti problematici che versano in situazioni di forte vulnerabilità emotiva a seguito delle difficoltà personali che si trovano a vivere, nonché nel sopportare il carico emotivo extra-lavorativo che simili momenti di confronti inevitabilmente generano.

Suggerimenti specifici legati alla missione d'inserimento

A livello di potenziamento della missione di inserimento, si ritiene opportuno:

1. Rilevare a cadenza regolare degli indicatori di performance concernenti la sostenibilità degli effetti delle misure d'inserimento a medio-lungo termine. Nel caso della strategia SdL-DASF, l'effetto auspicato è chiaramente l'ottenimento di un impiego sul mercato ordinario del lavoro. Pertanto, il monitoraggio statistico dovrebbe misurare se, a distanza di 6-12 mesi dalla conclusione, i partecipanti siano ancora dipendenti dall'aiuto sociale. Lo stesso dicasi per i programmi AUP.
2. Valutare l'introduzione di indicatori di *outcome* (e non solo di *output*) nei contratti di prestazione con gli organizzatori di programmi AUP. L'elaborazione di appositi indicatori sarà ovviamente da legare alla riflessione attualmente in corso sulla differenziazione dei programmi AUP e sui loro obiettivi specifici. Sarebbe inoltre auspicabile lavorare nella direzione di una maggiore uniformità nella modalità di definizione del contributo globale.
3. Procedere, in un'ottica di rafforzamento dei ponti tra inserimento sociale e professionale, all'"acquisto" – perlomeno presso alcuni grandi organizzatori di AUP – di specifiche prestazioni atte a rafforzare le prospettive d'inserimento professionale dei partecipanti (job coaching, offerta di formazioni strutturate, servizio di collocamento in stage, ecc.). Queste prestazioni sarebbero complementari a quelle offerte direttamente dall'USSI.
4. Intensificare le relazioni con gli organizzatori di programmi AUP, profilando l'USSI come partner di fiducia in grado di rappresentare, in prospettiva futura, un canale privilegiato anche per l'assunzione di personale "regolare".
5. Prevedere delle misure in grado di favorire il dinamismo e lo spirito di iniziativa nell'attività di inserimento. Concretamente si potrebbe, previa valutazione della compatibilità politica di una simile proposta, prevedere un forfait, non necessariamente da esaurire, per ogni utente seguito dagli operatori. Esso servirebbe a finanziare misure di formazione e perfezionamento di breve durata, oppure possibili soluzioni di custodia per i figli di madri che si rimettono in gioco nel mondo del lavoro. Una simile misura avrebbe sì un costo, ma dovrebbe essere vista come un investimento nel capitale umano, dotato di una corrispondente aspettativa di ritorno finanziario a medio-lungo termine.
6. Sviluppare un mercato complementare del lavoro per le fasce fragili di utenza che manifestano un bisogno di carattere lavorativo ma che, nonostante i sostegni proposti, non riescono a ritrovare un impiego convenzionale. A questo scopo, s'invita la DASF a proseguire le riflessioni legate al tema delle imprese sociali, così come a sondare la possibilità d'introdurre forme di contratto con salario combinato (dei modelli di questo tipo sono stati già testati in altri

Cantoni). Solo in mancanza di concrete alternative, occorrerebbe proporre delle AUP di mantenimento di lunga durata.

7. Sviluppare maggiormente le sinergie con gli URC, al fine di evitare rotture nel processo di accompagnamento all'utenza. Tra le misure concrete immaginabili in quest'ottica vi sono: (a) il ripristino di incontri di coordinamento tra USSI e URC; (b) l'eventuale definizione di figure di riferimento all'interno degli URC; (c) una chiara definizione delle misure alle quali gli utenti hanno accesso, inclusa l'esplicitazione dei criteri di accesso; (d) la predisposizione di un sistema di avviso che consenta di identificare i casi critici che si trovano in strategia di inserimento, al fine di poterli sanzionare tempestivamente, ossia prima che vengano esclusi dalla strategia stessa; (e) l'invio sistematico agli OSA delle decisioni di partecipazione ai PML emesse dagli URC.

Prima proposta di riorganizzazione

Di seguito vengono delineati i contorni di una proposta operativa, fermo restando che la priorità andrà dapprima dedicata all'implementazione dei *quick win* (suggerimenti puntuali), che saranno da implementare indipendentemente dalla scelta dell'approccio di sviluppo da privilegiare.

La proposta operativa è da intendere come un'ipotesi di sviluppo complessivo dell'USSI, stante che occorrerà ancora ponderare adeguatamente l'opportunità di collaborare con soggetti esterni per erogare determinate prestazioni, se non, addirittura, affidarsi completamente ad essi, mantenendo unicamente un ruolo di supervisione e di garanzia. Il paesaggio dell'inserimento sociale e professionale cantonale, infatti, vede già oggi il coinvolgimento di diversi attori dotati di competenze chiave per assicurare un presidio dei bisogni degli utenti (URC, servizi sociali comunali, sportelli LAPS, Ufficio dell'assicurazione invalidità dello IAS, organizzatori pubblici e privati di misure d'inserimento, ecc.).

Nonostante l'approccio 2 offra numerose e interessanti opportunità per migliorare l'efficienza dei processi, ridurre i costi di gestione legati all'erogazione delle prestazioni sociali e conseguire una maggiore soddisfazione dell'utenza, esso comporta sforzi di progettazione, oneri di coordinamento e tempi d'implementazione certamente superiori. Per questa ragione, e data la necessità di riorganizzare in tempi brevi l'USSI, si ritiene opportuno optare almeno inizialmente per l'orientamento più prudente descritto nell'approccio 1. Ciò non esclude, ovviamente, la possibilità di riprendere anche specifici elementi dell'approccio 2.

La tabella seguente riassume i principali elementi contenuti nella proposta di riorganizzazione dell'Ufficio e il loro posizionamento rispetto ai due approcci. Gli elementi inclusi nella tabella rimandano sia a considerazioni organizzative di carattere generale, sia alla progettazione e ai profili professionali delle UO "di linea" implicate nei processi di accoglienza, gestione amministrativa delle domande di aiuto sociale e inserimento degli utenti.

Contestualizzazione della prima proposta di riorganizzazione

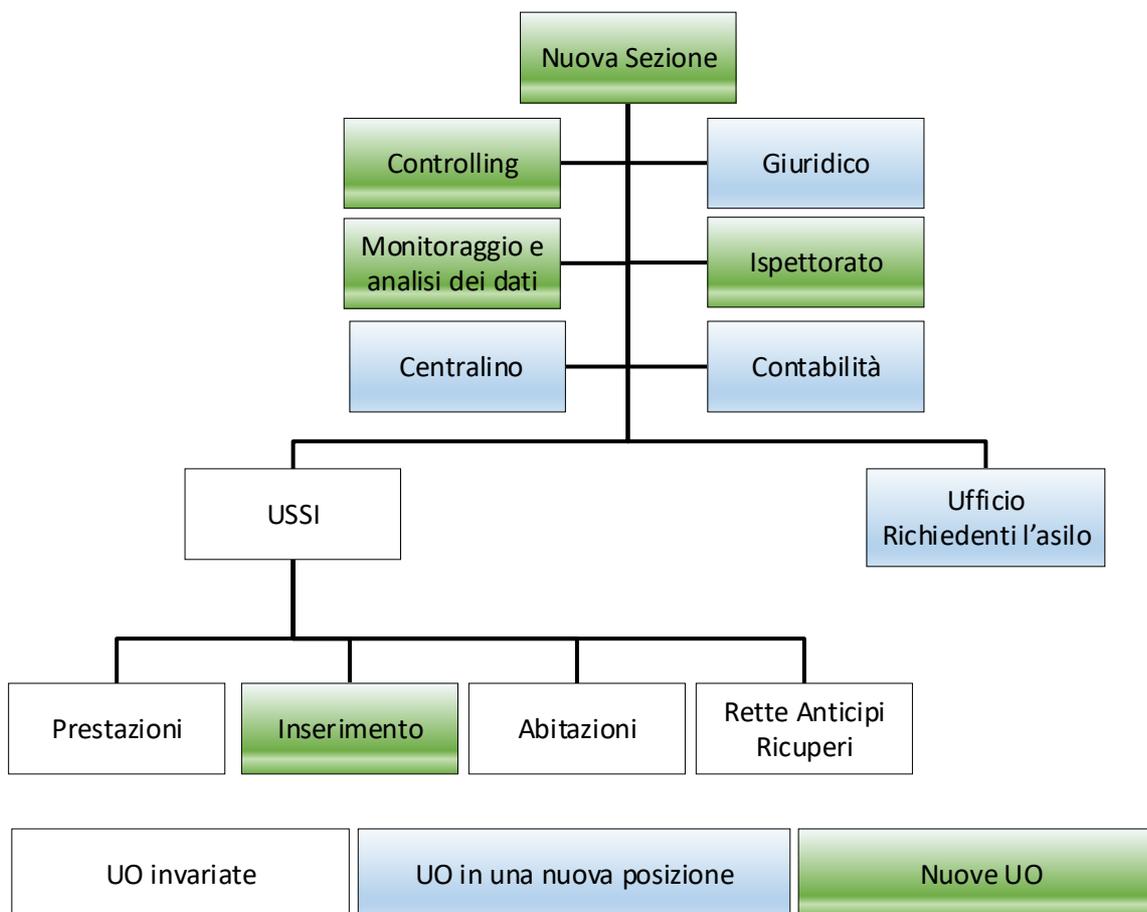
	APPROCCIO 1 ORIENTATO ALL'ORGANIZZAZIONE	PRIMA PROPOSTA DI RIORGANIZZAZIONE	APPROCCIO 2 ORIENTATO ALL'UTENTE
ORGANIZZAZIONE IN GENERALE	<ul style="list-style-type: none"> Centralizzazione a Bellinzona; collaborazione a distanza con i partner 	<ul style="list-style-type: none"> Servizio Prestazioni centralizzato e (possibile) decentralizzazione del Servizio Inserimento 	<ul style="list-style-type: none"> Decentralizzazione delle UO di linea (Accoglienza e Prestazioni) presso sportelli LAPS; Unità comuni presso URC; stretta collaborazione con i partner e vicinanza agli utenti
ACCOGLIENZA	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Prestazioni prevede funzioni specialistiche che si occupano di verifica documentale e on-boarding; collaborazione a distanza con sportelli LAPS 	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Prestazioni prevede funzioni specialistiche che si occupano della verifica documentale e dell'on-boarding; missioni esterne presso sportelli LAPS 	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Accoglienza si occupa di verifica documentale e on-boarding; collaborazione ravvicinata con sportelli LAPS
AMBITO AMMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Prestazioni prevede funzioni specialistiche per la gestione dei casi complessi 	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Prestazioni prevede funzioni specialistiche per la gestione dei casi complessi 	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Prestazioni si occupa della gestione degli incarti non attivabili, mentre l'Unità comune si occupa degli utenti in inserimento
AMBITO SOCIALE	<ul style="list-style-type: none"> Coordinamento a distanza fra operatori sociali comunali e OSA (missioni esterne per colloqui) OSA offrono un sostegno limitato a utenti privi di servizio sociale di base 	<ul style="list-style-type: none"> Coordinamento a distanza fra operatori sociali comunali e OSA (missioni esterne per colloqui) Il Servizio Prestazioni prevede figure con competenze sociali per sostenere gli utenti privi di servizio sociale di base 	<ul style="list-style-type: none"> Stretta collaborazione fra operatori sociali comunali e OSA presso gli sportelli LAPS e le Unità comuni (colloqui in sede)
AMBITO INSERIMENTO	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Inserimento gestisce autonomamente il processo d'inserimento in collaborazione con i partner esterni (URC responsabile degli utenti in strategia interdipartimentale) Missioni esterne per colloqui 	<ul style="list-style-type: none"> Il Servizio Inserimento gestisce autonomamente il processo d'inserimento in collaborazione con i partner esterni (URC responsabile degli utenti in strategia interdipartimentale) Vicinanza all'utenza (colloqui in sede) 	<ul style="list-style-type: none"> Il processo d'inserimento di tutti i disoccupati USSI è garantito da Unità comuni (pool composti da consulenti all'inserimento URC, operatori sociali comunali e operatori amministrativi USSI)
PROFILI PROFESSIONALI	<ul style="list-style-type: none"> Collaboratore amministrativo Consulente all'inserimento 	<ul style="list-style-type: none"> Collaboratore amministrativo Consulente all'inserimento 	<ul style="list-style-type: none"> Collaboratore amministrativo Consulente all'inserimento

Assetto organizzativo

Un aspetto fondamentale a livello di assetto organizzativo è costituito dalla creazione di una nuova Sezione all'interno della DASF, alla quale andrebbero subordinati l'USSI e il costituendo Ufficio Richiedenti l'asilo, unitamente a un certo numero di unità di staff. A tale Sezione competerebbero altresì la promozione e il follow-up di progetti a forte valenza strategica improntati al principio della trasversalità, sia tra diverse unità organizzative a essa sottoposte, sia con il coinvolgimento di altre unità dell'AC e/o di partner esterni. Infine, potrebbe essere posto a livello di Sezione il presidio dei gruppi di lavoro strategici di portata inter-cantonale.

La figura seguente mostra l'organigramma che si ritiene di suggerire, mettendo in evidenza le UO destinate a rimanere tendenzialmente invariate rispetto all'assetto attuale, le UO che troveranno una nuova posizione organizzativa e le UO che andranno costituite ex novo oppure formalmente consolidate con specifici compiti.

Proposta di nuovo organigramma



Si consiglia di adottare una variante organizzativa che si prefigge di aumentare la prossimità all'utenza, non solo in termini di vicinanza geografica ma anche di conoscenza del vissuto e dei percorsi dell'utente. A tale proposito, sono necessari ulteriori approfondimenti al fine di decidere se mantenere l'attuale sede a Bellinzona, prevedendo dei momenti in cui i funzionari incontrino gli utenti sul territorio, oppure se sia più opportuno delocalizzare parte delle attività, quali ad esempio il Servizio Inserimento integrandolo presso altre realtà collegate alle tematiche del sostegno sociale e/o dell'inserimento, ossia gli URC, gli sportelli LAPS o l'Ufficio dell'aiuto e della protezione.

Ottimizzazione dei processi

Per valorizzare le ricadute positive delle occasioni di contatto diretto tra l'utenza e l'USSI, si è deciso di mantenere, anche per il segmento degli inattivi, dei momenti d'incontro tra utenti e collaboratori amministrativi. Tuttavia, il collaboratore amministrativo dovrà occuparsi prevalentemente della gestione amministrativa delle pratiche, mentre l'ambito dell'inserimento sarà di competenza dell'omonimo Servizio. Per le situazioni più critiche è possibile prevedere l'assunzione (o la formazione interna) di alcuni collaboratori dotati di spiccate competenze sociali i quali, oltre a gestire i casi complessi, potrebbero occuparsi in via temporanea degli utenti che non possono far capo ad un servizio sociale.

Rispetto alla situazione attuale, si possono inoltre prevedere alcune misure volte a limitare le fonti di intralcio all'esecuzione dei compiti. Più precisamente, si preconizza un maggiore filtro sulle telefonate attraverso un potenziamento del centralino telefonico con solide competenze di base da acquisire attraverso un'adeguata formazione; questo permetterebbe nel contempo di migliorare anche la soddisfazione dell'utente che riceve delle risposte immediate.

Al fine di migliorare i processi sequenziali con gli altri enti e di garantire maggiore uniformità e completezza nella documentazione, è opportuno predisporre una funzione di verifica della completezza della documentazione prima dell'avvio del processo di apertura della domanda.

Una volta assicurata la completezza della documentazione, l'incarto andrà trasmesso a un collaboratore amministrativo, mantenendo i criteri interni di assegnazione legati alla ripartizione geografica e prevedendo l'attivazione di profili specialistici in situazioni di particolare complessità. Per l'apertura della domanda di prestazioni sociali, data la rilevanza del processo si può ipotizzare l'introduzione di un profilo specializzato che, insieme all'OSA di riferimento dell'utente, si occupi di predisporre la domanda di prestazioni sociali. Questo nuovo modo di procedere avrebbe il vantaggio di ridurre le disparità di trattamento e di garantire una forma di controllo, seppur informale, su un processo chiave per l'USSI. Qualora, nella vita dell'utente, vi fossero dei cambiamenti tali

che rendano ipotizzabile un inserimento professionale o sociale, l'OSA può discuterne con lo specialista nell'apertura di nuove domande, in modo da valutare se indirizzare l'utente verso il Servizio Inserimento.

A proposito del processo di apertura della domanda di prestazione di sostegno sociale, e alla luce dell'introduzione delle funzioni descritte sopra, si possono fare le seguenti riflessioni:

- Alcuni processi che riguardano l'apertura di una nuova domanda sono ancora da definire: si pensi alla possibile introduzione di meccanismi di *assessment* prolungati come avviene nella Città di Winterthur, dove l'apertura della nuova domanda si concretizza dopo un periodo di prova lavorativa della durata di un mese. A seconda delle scelte effettuate, potrebbe essere necessario adottare processi specifici e dotarsi di figure professionali differenti.
- Lo specialista dell'apertura di una nuova domanda potrebbe occuparsi anche della verifica della completezza dei documenti.
- La figura di specialista dell'apertura di una nuova domanda potrebbe idealmente un domani essere gestita all'interno degli sportelli LAPS. Realisticamente questa figura dovrà appartenere all'organico dell'USSI.

Un ulteriore processo sul quale occorre operare delle modifiche è quello legato all'inserimento. Rispetto alla situazione attuale, si tratterebbe di apportare un cambiamento piuttosto sostanziale, modificando il ruolo dell'UO Inserimento da funzione di coordinamento a UO che sarà responsabile dell'esecuzione dei processi nell'ambito dell'inserimento sociale e professionale. Questa UO si incaricherà di tutti gli utenti della categoria *disoccupati* ma, successivamente, anche degli *attivi*. In particolare si occuperà di eseguire un bilancio professionale ed elaborare con l'utente una strategia d'azione individualizzata facendo leva, al bisogno, sull'attivazione di organizzatori di programmi AUP, di misure di perfezionamento e formazione professionale di breve o lunga durata, di sostegni nella conciliazione famiglia-lavoro, di una rete di aziende partner e dei servizi sociali. L'introduzione di un Servizio Inserimento renderà necessario definirne in modo preciso il ruolo e il coordinamento con gli altri enti pubblici e privati preposti al sostegno al collocamento e alla formazione (URC, UAI, DECS, organizzatori di misure, ecc.).

Profili professionali

I profili professionali necessari per il Servizio Prestazioni e il Servizio Inserimento sono fondamentalmente due: collaboratore amministrativo e consulente all'inserimento.

Per il Servizio Prestazioni può inoltre essere opportuno introdurre delle nuove funzioni specialistiche volte a garantire un'esecuzione delle attività più efficiente ed efficace, ottenendo nel contempo anche una maggiore armonizzazione dei processi e, di conseguenza, un minor rischio di generare disparità di trattamento.

La tabella seguente riprende quanto esposto sopra limitatamente al Servizio Prestazioni e al Servizio Inserimento.

Nuovi profili professionali da introdurre all'interno dell'USSI

	NUOVA FUNZIONE	COMPITI
Servizio Prestazioni	Specialista della documentazione	<ul style="list-style-type: none"> • Verificare la completezza della documentazione in entrata. • Migliorare le relazioni con gli enti esterni e ridurre la documentazione incompleta in entrata.
	Specialista nell'apertura di nuove domande	<ul style="list-style-type: none"> • Decidere sull'accettazione delle nuove domande in accordo con l'OSA di riferimento dell'utente.
	Specialista di casi complessi	<ul style="list-style-type: none"> • Gestire i casi considerati difficili. • Fornire un supporto temporaneo all'utenza residente in Comuni privi di operatore sociale.
Servizio Inserimento	Consulente all'inserimento (CI)	<ul style="list-style-type: none"> • Eseguire un bilancio delle competenze professionali, identificando risorse e ostacoli all'inserimento nel mercato del lavoro. • Assumere il ruolo di Coach • Predisporre percorsi di inserimento individualizzati. • Monitorare e sostenere l'implementazione dei progetti d'inserimento in collaborazione con i partner esterni.

Come già sottolineato, vi è la consapevolezza che occorra rivedere le mansioni dei quadri, orientandoli maggiormente alla supervisione e al coordinamento, in modo da garantire una maggiore consapevolezza sull'andamento complessivo delle attività degli ambiti a loro attribuiti, sia da un punto di vista qualitativo che quantitativo. Nella tabella seguente sono esposti i principali compiti che dovrebbero assumere in futuro i Capi Servizio Prestazioni e Inserimento.

Compiti dei Capi Servizio Prestazioni e Inserimento dell'USSI

	FUNZIONE	COMPITI
Servizio Prestazioni	Capo Servizio Prestazioni	<ul style="list-style-type: none"> Garantire la supervisione delle attività operative svolte dagli OSA sotto la sua responsabilità. Intervenire, se richiesto dagli specialisti di casi complessi, nella gestione di casi particolarmente difficili. Monitorare l'attività da un punto di vista quantitativo e qualitativo in collaborazione con la funzione controlling.
Servizio Inserimento	Capo Servizio Inserimento	<ul style="list-style-type: none"> Garantire la supervisione delle attività operative svolte dai consulenti sotto la sua responsabilità. Concepire, implementare e monitorare progetti strategici di rete con i partner esterni (aziende, associazioni professionali, enti formativi, altre UO dell'AC, ...) al fine di migliorare la capacità di risposta del Servizio. Monitorare l'attività da un punto di vista quantitativo e qualitativo in collaborazione con la funzione controlling.

Adeguamento della dotazione di personale

Occorre anche stabilire una dotazione di personale congruente agli scopi perseguiti, tenuto conto della dimensione quantitativa delle casistiche da gestire. A tale scopo sono state effettuate delle riflessioni e quantificazioni che, considerando l'inevitabile margine di errore, potranno essere aggiornate nella fase d'implementazione del nuovo assetto organizzativo. Per fare ciò ci si è basati sulla proposta di riorganizzazione, sulle indicazioni fornite dalla COSAS e su regole di approssimazione legate all'esperienza in ambito di riorganizzazione e ristrutturazione.

Tenuto conto del fatto che per la gestione delle casistiche occorre dare continuità all'intero organico presente, oltre a puntuali potenziamenti di seguito presentati, occorre prevedere il consolidamento degli attuali contratti a termine degli ausiliari in contratti a tempo indeterminato con relativo inserimento nel piano posti autorizzato (PPA).

Il numero d'incarti in gestione al Servizio Prestazioni è costituito dall'insieme degli incarti attivi (n=6'501). Per la stima della dotazione di personale a tendere sono stati ipotizzati due scenari:

- Scenario 1: benchmark di 180 incarti per OSA.
- Scenario 2: benchmark di 160 incarti per OSA.

La tabella seguente presenta la stima delle UTP di OSA necessarie.

Stima delle UTP di OSA (Servizio Prestazioni)

Scenario	Numero d'incarti	Casi/UTP	UTP
Scenario 1	Incarti attivi totali (n=6501)	180	36
Scenario 2	Incarti attivi totali (n=6501)	160	41

Per il Servizio Inserimento, occorre considerare unicamente gli incarti con pagamento corrente. Il bacino di utenza del Servizio è costituito da tutti i disoccupati, ai quali si è deciso di aggiungere il 10% degli incarti dei due altri macro-gruppi (attivi e inattivi), per un totale di 2'972 dossier. Per stimare il numero d'incarti effettivamente seguiti dal Servizio, sono stati previsti due scenari:

- Scenario 1: 40% del bacino di utenza, ossia 1'189 incarti.
- Scenario 2: 60% del bacino di utenza, ossia 1'783 incarti.

Per la stima della dotazione di personale a tendere è stato utilizzato un unico benchmark di 100 incarti per CI, considerando un alleggerimento del carico di lavoro per utenti seguiti da partner esterni (URC, organizzatori di AUP).

La tabella seguente presenta la stima delle UTP di CI necessarie.

Stima delle UTP di CI (Servizio Inserimento)

Scenario	Numero d'incarti	Casi/UTP	UTP
Scenario 1	40% bacino d'utenza (n=1189)	100	12
Scenario 2	60% bacino d'utenza (n=1783)	100	18

Ne risulta che, a regime, si dovrebbe disporre di almeno 48 UTP di operatori (di cui 36 OSA e 12 CI) dedicati alle attività dirette di gestione dei casi, rispetto alle 32 UTP attuali, ciò che equivale a un potenziamento di 16 UTP. Se si dovessero considerare gli scenari massimi, le risorse potrebbero teoricamente salire fino a 59 UTP, ciò che equivarrebbe a un potenziamento di 27 UTP. Ciò nondimeno, si ritiene più prudente partire dalla dotazione minima e valutare un eventuale aumento delle risorse più avanti.

A quanto sopra vanno ancora aggiunte delle funzioni dedicate, la cui utilità è emersa chiaramente dall'analisi dei rischi. A tale proposito, sono da considerare un minimo di 14 e un massimo di 16 UTP supplementari per funzioni specialistiche atte a sopperire alle lacune strutturali attuali: capo sezione, capo ufficio richiedenti l'asilo, capo servizio contabilità, ispettorato, controlling, monitoraggio e analisi dati, giurista, ricuperi e centralino.

Potenziamento della dotazione di risorse umane (in UTP)

	Minimo	Massimo
OSA	6	11
CI	10	16
Subtotale I	16	27
Capo sezione	1	1
Capo ufficio richiedenti l'asilo	1	1
Capo servizio contabilità	1	1
Capo servizio ispettorato + collaboratori (Preventivo 2018)	3	5
Gestione dei rischi e controllo interno (Divisione DASF)	1	1
Controlling	1	1
Monitoraggio e analisi dei dati	1	1
Giurista	1	1
Ricuperi	2	2
Centralino	2	2
Subtotale II	14	16
Aumento della dotazione (in UTP)	30	43

Considerando che si tratta di una stima di massima e che esiste comunque un margine di miglioramento dell'efficienza del 10% circa dovuto alla specializzazione e all'automatizzazione, è possibile immaginare un contenimento dell'aumento procedendo con un'implementazione a fasi. Maggiori informazioni riguardanti le possibili fasi di implementazione ed anche i benefici attesi dalla creazione di nuove funzioni si rimanda al capitolo 6.3.4 del rapporto.

Al fine di garantire una maggiore indipendenza e legittimazione nel proprio operato, è opportuno che la funzione preposta alla gestione dei rischi e al controllo interno sia inserita a livello di Divisione DASF. Essa potrebbe inoltre garantire, una volta implementato prioritariamente un sistema di monitoraggio per l'USSI, un'estensione anche agli altri ambiti della Divisione.

In termini quantitativi, può essere stimato il beneficio economico derivante da una maggiore efficacia dell'attività di inserimento. A partire da un tasso medio d'inserimento del 20%, e considerando un risparmio medio a regime pari a 23 mesi di durata media di permanenza in assistenza per caso (ponderato prudenzialmente con un fattore del 0.8) ad un costo medio di CHF 2'400 al mese (dati pubblicati dal DSS sull'assistenza sociale nel 2016), si giunge a un risparmio compreso indicativamente tra i CHF 10 Mio. (Scenario 1 con una dotazione complessiva di 12 UTP di CI nel Servizio Inserimento) e i CHF 15 Mio (Scenario 2 con una dotazione di 18 UTP).

Si ricorda che, a tale risparmio, va aggiunto il beneficio, quantificabile in un 10% circa, derivante dal miglioramento dell'efficienza delle attività degli OSA del Servizio Prestazioni.

Beneficio economico stimato per l'USSI (attività d'inserimento)

Casi totali	5457
Bacino potenziale	2972
Tasso d'inserimento	20%
Numero di casi per CI	100
Scenario 1 (12 UTP di CI)	
% casi trattati su bacino potenziale	40%
Casi trattati	1189
Casi inseriti	238
Beneficio economico in CHF	10 mio
Scenario 2 (18 UTP di CI)	
% casi trattati su bacino potenziale	60%
Casi trattati	1783
Casi inseriti	357
Beneficio economico in CHF	15 mio

Considerando un costo medio per potenziamento di CHF 112'500 (inclusi gli oneri sociali), ne conseguirebbe per lo scenario 1 un costo complessivo legato agli stipendi di 3.4 mio, mentre nello scenario 2 di 4.8 mio.

Il beneficio netto complessivo si situa quindi attorno ai 6 mio nello scenario 1 e intorno ai 10 mio nello scenario 2.

Conclusioni e questioni aperte

Il presente rapporto definisce una linea guida per la realizzazione di un processo di cambiamento da realizzare, all'interno dell'USSI come nelle relazioni dell'Ufficio con i suoi partner, per adempiere a una doppia esigenza, ossia soddisfare da un lato i bisogni primari degli utenti rendendoli nuovamente indipendenti e migliorare lo strumentario di governo e il livello di efficienza dell'Ufficio dall'altro, così da renderlo pronto ad affrontare le sfide future che da tempo si sono stagliate all'orizzonte.

La realizzazione del processo di cambiamento coprirà, nel suo insieme, dei tempi medio-lunghi. Alcuni elementi potranno essere implementati già nel breve termine, mentre altri – si pensi alla riconfigurazione del sistema informativo/informatico e all'introduzione del sistema di gestione dei rischi e di controllo interno richiederanno verosimilmente un tempo decisamente più lungo. Tuttavia, non per questo è possibile prescindere da una messa a fuoco della meta a cui ambire che, nell'opinione degli estensori del rapporto resta l'approccio 2, delle risorse necessarie alla gestione del cambiamento, dei vincoli legali e delle sensibilità culturali esistenti all'interno dell'USSI, al fine di rendere il cambiamento sì ambizioso, ma calibrato e realistico.

Proprio nell'ottica di un ragionamento di gittata a lungo termine e al di là delle proposte concrete appena esplicitate, si ritiene necessario sollecitare presso le Direzioni DASF e USSI una riflessione, che si vuole costante ma che andrà concretizzata al più tardi una volta realizzati i cambiamenti più urgenti – ossia, indicativamente, dopo un anno dalla consegna del presente rapporto – volta a dipanare i dubbi necessariamente ancora esistenti con il livello di evidenza e di approfondimento presenti ad oggi. Tale riflessione dovrà orientarsi alle caratteristiche dei due approcci presentati, ma dovrà coprire anche le seguenti questioni aperte:

- **La valutazione del profilo di competenze del personale con conseguente riconfigurazione dello spettro di attività secondo una logica *make or buy***, a seconda dell'approccio di maggiore o minore specializzazione che s'intenderà perseguire
- **La costruzione di percorsi di formazione destinati al personale**, sia per quanto concerne lo strumentario di lavoro standard dell'Ufficio (comprensione dei processi, gestione delle relazioni con i partner esterni, ruolo degli indicatori, sistema di controllo interno, ...), sia per quanto attiene all'approfondimento di temi specifici (nuove basi legali, bisogni legati a target di utenza emergenti).
- **Il contenuto effettivo da attribuire alla missione di Inserimento all'interno dell'Ufficio**. Rispetto alla situazione attuale, l'USSI sarà chiamato in futuro a offrire un accompagnamento più intensivo e strutturato sia agli utenti attivi, sia agli utenti disoccupati con buone prospettive di collocamento nel mercato del lavoro, ma per i quali l'URC non interviene o interviene senza successo.
- **L'approfondimento delle sinergie e dei margini di manovra in termini di collaborazione strutturata con l'Ufficio assicurazione invalidità dell'IAS**, che è dotato di un dispositivo di inserimento decisamente più strutturato e potente di quello dell'USSI.
- **La configurazione geografica di un eventuale Servizio Inserimento decentralizzato**. In particolare, occorrerà chinarsi sulla scala territoriale locale più idonea nel coniugare prossimità all'utenza ed efficienza nell'uso delle risorse personali e infrastrutturali. Tra le alternative, andranno senz'altro valutate: (a) il mantenimento della sede a Bellinzona con l'impiego di personale decentralizzato presso antenne/postazioni locali da presidiare 1-2 giorni alla settimana (p.e. presso gli URC); (b) la creazione di vere e proprie sedi regionali, il cui numero e i cui orari di apertura andranno definiti sulla base di un'attenta analisi del profilo e della provenienza dei diversi tipi di utenti.

Infine, è imprescindibile ribadire come gli interventi ipotizzati dovranno essere oggetto di un attento piano di comunicazione interna ed esterna, al fine di cogliere con sufficiente anticipo le eventuali resistenze che potrebbero verificarsi, elaborare le necessarie contromisure e identificare altrettanto tempestivamente le collaboratrici e i collaboratori, come pure i referenti dei partner esterni che potrebbero rivelarsi, grazie al loro impegno in prima persona e alle loro competenze, delle leve preziose per agevolare l'intero processo di cambiamento.