

Messaggio

numero

7258

data

14 dicembre 2016

Dipartimento

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sull'iniziativa parlamentare 2 novembre 2015 presentata nella forma elaborata da Raoul Ghisletta per la modifica dell'art. 14 della Costituzione cantonale (Ente cantonale per lavori di utilità pubblica)

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

abbiamo preso atto dell'iniziativa parlamentare presentata il 2 novembre 2015 nella forma elaborata dal deputato Ghisletta per *“la modifica dell'art.14 della Costituzione cantonale (Ente cantonale per lavori di utilità pubblica)”* e formuliamo le nostre osservazioni.

L'atto parlamentare propone di inserire nella Costituzione cantonale un nuovo articolo 14 bis (nuovo) per la creazione di un Ente cantonale per lavori di utilità pubblica che prevede:

Art 14 bis

¹*Cantone e Comuni creano e finanziano un Ente cantonale per lavori di utilità pubblica. La legge può prevedere la partecipazione di altre persone giuridiche.*

²*L'Ente assume persone residenti in Ticino da almeno 5 anni, che non possono ragionevolmente essere ricollocate sul mercato del lavoro, né riqualificate.*

Secondo il proponente, tale modifica costituzionale è determinata dalla necessità di inserire in attività socialmente utili le persone che purtroppo non sono ricollocabili nel mercato del lavoro. Precisamente si tratta delle persone che non sono state ricollocate nel mercato del lavoro dalle numerose misure previste dalla legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione/legge cantonale sul rilancio dell'occupazione, né dalla collaborazione per il reinserimento lavorativo degli assistiti creata dalla Sezione del lavoro e dalla Divisione dell'azione sociale e delle famiglie. Nelle motivazioni addotte a sostegno dell'iniziativa in oggetto, si evidenzia inoltre il numero dei disoccupati ILO (Organizzazione internazionale del lavoro) in Ticino, che dal 2002 ad oggi è salito da 5'400 a 11'100 (tasso di disoccupazione salito dal 3,4% al 6,2%) e quello della sottoccupazione.

Innanzitutto, il Consiglio di Stato condivide le preoccupazioni sollevate dall'iniziativista in merito all'incremento rilevato delle persone a beneficio di assistenza sociale ed escluse dal mondo del lavoro. Per questo, negli ultimi anni sono stati rafforzati i diversi dispositivi e misure messe in campo per sostenere queste persone nel loro percorso di inserimento socio-professionale, sia attraverso il rafforzamento della collaborazione interdipartimentale, sia con l'aumento di posti per attività di utilità pubblica.

Prima di entrare nel merito della proposta specifica, riteniamo utile presentare l'attuale modalità di presa a carico delle persone a beneficio di assistenza, riprendendo anche alcuni aspetti fondamentali contenuti nel documento pubblicato dall'Ufficio di statistica

(Ustat) “Ai margini del mercato del lavoro, Stato e dinamica del mercato del lavoro ticinese con focus sulla disoccupazione. Rapporto di sintesi dell’attività analitica condotta dal Gruppo di lavoro interdipartimentale per il Monitoraggio della disoccupazione in Ticino” del 21 dicembre 2015.

L’assistenza sociale nell’ultimo ventennio si è trasformata da aiuto puntuale d’urgenza per un numero ristretto di persone in difficoltà a una vera e propria prestazione sociale, fondamentale nel sistema di sicurezza sociale a livello svizzero e anche cantonale.

L’assistenza sociale ha un triplice scopo: garantire il minimo vitale, sostenere le persone in un percorso di autonomia e promuovere l’integrazione sociale e il reinserimento professionale. I motivi del disagio finanziario che induce le persone a ricorrere all’assistenza sociale sono molteplici: dall’aver perso il lavoro e terminato o non maturato il diritto alle indennità di disoccupazione, a un impiego la cui retribuzione non è sufficiente al sostentamento della famiglia, a eventi di carattere familiare o privato, come un divorzio o una malattia e altro.

L’aumento dei beneficiari di assistenza sociale constatato in questi anni è quindi determinato sia dalle riforme delle grandi assicurazioni sociali (invalidità e disoccupazione), che dal mutamento del mondo del lavoro, sempre più esigente in termini di formazione, ma anche ai cambiamenti sociali. La nostra società è sempre più individualizzata, le famiglie atomizzate a causa di divorzi e separazioni, gli usi e costumi unitamente ai redditi rendono più difficoltosa la capitalizzazione dei risparmi necessari a far fronte agli imprevisti che la vita pone. Questo comporta che per alcuni passaggi di vita (l’entrata nel mondo del lavoro, la perdita del lavoro, il divorzio, la nascita di un figlio, ecc.), un accresciuto rischio di impoverimento ed esclusione. In questi casi l’assistenza sociale costituisce una rete di sicurezza essenziale.

Negli ultimi anni, segnatamente dopo la modifica della Legge federale dell’assicurazione contro la disoccupazione (LADI) del 2011, i termini disoccupazione e assistenza sociale sono stati spesso associati, a volte in modo improprio.

Onde evitare la confusione tra i citati termini è opportuno effettuare alcune precisazioni al riguardo. Spesso viene confusa la nozione di statuto d’attività sul mercato del lavoro di una persona (occupato, disoccupato o inattivo) con quella di persona che beneficia di una prestazione sociale. Al riguardo è utile sapere che solo una parte delle persone che esaurisce il diritto alle indennità di disoccupazione LADI ricorre all’assistenza sociale, e solo una parte delle persone a beneficio dell’assistenza hanno uno statuto di disoccupato. Detto altrimenti non tutte le persone a beneficio di assistenza sono disoccupate. In termini quantitativi sul totale dei circa 5'200 titolari adulti di una domanda di assistenza sociale a giugno 2016:

- 1'100 (21%) hanno un’attività lavorativa (assistenza integrativa al salario), spesso su chiamata o a tempo parziale,
- 1'700 (32%) sono inattive per problemi di salute, personali o familiari o perché in formazione e
- 2'400 (47%) sono disoccupate, con gradi di collocabilità nel mercato del lavoro molto differenziati.

Su quest’ultima tipologia è importante evidenziare come le persone disoccupate a beneficio di assistenza sociale costituiscano un gruppo non omogeneo, con competenze e esigenze molto diversificate, ad esempio:

- persone che richiedono e ottengono l’assistenza sociale a causa della perdita del lavoro ma che dispongono di una formazione professionale adeguata e non hanno particolari problematiche sociali o familiari;

- giovani adulti che non hanno mai concluso una formazione professionale;
- adulti che non lavorano più da molto tempo, con formazioni desuete o non più valide rispetto alle esigenze del settore professionale;
- donne che dopo un congedo per l'accudimento dei figli ambiscono a rientrare nel mercato del lavoro;
- persone che, a causa segnatamente dell'età, riscontrano un'importante difficoltà a ritrovare un lavoro e questo malgrado abbiano competenze e motivazione.

Il rientro nel mondo del lavoro e la conseguente ritrovata autonomia dipende infatti sia dalla soggettiva situazione personale e professionale della persona, che dall'oggettiva collocabilità nel mercato del lavoro. Il rapporto tra questi due fattori non può però essere determinato con criteri scientifici né in modo definitivo, perché entrambi mutano nel tempo e sono influenzati da fattori esogeni sui quali anche l'accompagnamento sociale ha poca o nessuna influenza.

È molto difficile definire a priori chi siano le persone *“che non possono ragionevolmente essere ricollocate sul mercato del lavoro, né riqualificate”*. La totalità delle persone considerate come *“disoccupate”* dispongono infatti di una capacità lavorativa totale o residua che però dipende dal tipo di attività che viene loro proposta.

Per le persone disoccupate a beneficio di assistenza, il Cantone già oggi è attivo con diverse misure d'inserimento professionale o sociale. Come evidenziato in precedenza infatti, tra gli obiettivi principali dell'assistenza sociale, oltre che la garanzia del minimo vitale, vi è quello di favorire l'inserimento sociale e professionale.

A tal fine si distinguono attualmente due percorsi 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;
- socio-professionale: per coloro che non sono in condizione di accedere al mercato del lavoro, che possono tuttavia migliorare le loro probabilità di collocazione nel mercato del lavoro tramite un adeguato percorso di accompagnamento.

Dal 2012 con la strategia interdipartimentale d'inserimento professionale tutte le persone che richiedono l'assistenza sociale, che non lavorano e non presentano particolari problematiche personali o di salute vengono sistematicamente segnalate dall'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI) agli Uffici Regionali di Collocamento (URC) per verifica preliminare della possibile inclusione in un percorso di inserimento professionale. Gli URC hanno il compito di preavvisare l'iscrizione, verificando sia il trascorso della persona negli URC, sia l'effettivo e concreto potenziale di collocabilità sul mercato del lavoro.

Sul totale delle 960 persone segnalate agli URC tra aprile 2015 e giugno 2016, 552 persone (57.5%) hanno ricevuto un preavviso positivo ed hanno quindi iniziato un percorso di inserimento professionale.

Le persone che non vengono selezionate dagli URC e le persone che al termine del percorso negli URC non hanno trovato lavoro, vengono riprese in gestione dall'USSI per svolgere attività di utilità pubblica e per un sostegno al loro inserimento socio-professionale. Ogni mese sono oltre 350 le persone in assistenza impegnate in questi lavori pubblici presso Comuni, case per anziani e imprese sociali. Negli ultimi anni l'USSI ha incrementato in maniera considerevole i posti messi a disposizione, attraverso:

- il potenziamento di strutture specializzate (organizzatori di attività di utilità pubblica, attualmente circa 170, di cui 5 con contratto di prestazione), aumentando la capacità ricettiva e diversificando l'offerta in diversi settori professionali e per tipologia di utenza;

- la sensibilizzazione dei Comuni che, grazie alla loro conoscenza e prossimità nel territorio, costituiscono una risorsa fondamentale e strategica per il reinserimento socio-professionale delle persone a beneficio di assistenza,
- la creazione di progetti pilota come ad esempio il progetto interdepartimentale DSS/DT/DFE per la lotta contro le neofite invasive¹,
- il sostegno, anche finanziario, di nuove e innovative imprese sociali che perseguono finalità sociali oltre che economiche, offrendo possibilità di occupazione e di qualificazione alle persone escluse dal mercato del lavoro.

Su quest'ultimo strumento d'integrazione, si rinvia anche al recente rapporto del Consiglio federale sul ruolo delle imprese sociali, redatto in adempimento del postulato 13.3079 della Consigliera nazionale Marina Carobbio Guscetti². Il documento riassume l'evoluzione e le caratteristiche delle imprese sociali in Svizzera e illustra le pertinenti basi giuridiche nonché le varie fonti di finanziamento. Il Consiglio federale giunge alla conclusione che le imprese sociali forniscono un contributo importante alla reintegrazione delle persone senza impiego. Le basi giuridiche necessarie per permettere la collaborazione tra gli enti di sicurezza sociale e le imprese sociali esistono già sia a livello federale e sia cantonale. Il rapporto evidenzia come la gestione delle imprese sociali e la loro diversificazione potrebbe essere ulteriormente perfezionata allo scopo di incrementare la flessibilità della risposta ai cambiamenti del mercato del lavoro e delle caratteristiche degli utenti per quanto attiene la presa a carico e il percorso socio-professionale.

Il Consiglio di Stato ritiene che il processo di presa a carico testé descritto, attuato attraverso la strategia per l'inserimento professionale dei disoccupati a beneficio di assistenza sociale, così come le diverse misure già oggi in vigore e i progetti pilota in corso, rappresenta una valida soluzione, tenuto conto delle difficoltà oggettive che tale compito sottintende. La collaborazione interdepartimentale presenta infatti diversi vantaggi, tra i quali:

- per le persone in assistenza, di poter beneficiare di una consulenza specializzata e di provvedimenti del mercato del lavoro attraverso gli URC;
- per l'amministrazione cantonale, l'uso razionale delle risorse, facendo capo per l'inserimento professionale alle competenze di un unico ufficio cantonale già predisposto allo scopo e per l'inserimento socio-professionale a organizzatori e imprese sociali attive sul territorio e coordinate dall'Ufficio del sostegno sociale e inserimento;
- per comuni e organizzatori, una chiara ed efficiente suddivisione dei compiti e responsabilità, con una condivisa gestione dei casi individuali.

La proposta prevista nell'iniziativa parlamentare elaborata per una modifica costituzionale per la creazione di un ente cantonale per lavori di utilità pubblica, pur sottintendendo una ferma volontà di dare una concreta risposta ad una problematica di non facile risoluzione, presenta diverse criticità sotto il profilo di un'adeguata presa a carico volta, laddove possibile, ad un inserimento a pieno titolo nel mondo del lavoro.

Innanzitutto andrebbe ad inserire una nuova entità di diritto pubblico (con la partecipazione del Cantone e Comuni) che comporterebbe sia un aumento delle risorse personali e

¹ Il progetto pilota di Lotta contro le neofite invasive 2015-2017 nasce grazie alla collaborazione interdepartimentale tra il Dipartimento del territorio (DT), il Dipartimento della Sanità e della socialità (DSS) e il Dipartimento delle finanze e economia (DFE). Il progetto pilota ha permesso la creazione di due squadre di intervento gestite da due partner della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DSS/DASF): l'Associazione L'Orto di Muzzano e Caritas Ticino, sede di Pollegio. Per maggiori info <http://www4.ti.ch/generale/organismi/specie-invasive-neobiota/specie-invasive-neobiota/squadre-di-intervento/>

²Rôle des entreprises sociales, Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (13.3079) Carobbio Guscetti «Faire le point sur les entreprises sociales» du 19 octobre 2016 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/45725.pdf>

finanziarie, sia una più complessa e onerosa gestione dei processi amministrativi e operativi.

L'ente cantonale dovrebbe inoltre, secondo il testo proposto, assumere direttamente le persone escluse dal mondo del lavoro, ma senza chiarire con quali modalità e strumenti successivamente impiegarli in attività concrete. Esso potrebbe inoltre creare l'illusione che questo ente rappresenti, in assenza di una chiara volontà e commitment da parte dell'utenza, il punto di arrivo e non il punto di partenza di un percorso di reintegrazione nel mondo del lavoro; una sorta di mercato parallelo del lavoro che non presenti più delle "barriere all'entrata" come per il mercato del lavoro che permette un libero accesso alle persone a condizione che una serie di criteri siano adempiuti (incontro tra domanda e offerta di lavoro).

Il Consiglio di Stato evidenzia inoltre che la creazione di un Ente cantonale per lavori di utilità pubblica non solo renderebbe ancor più complesso e costoso il settore, ma comporterebbe anche un concreto rischio di deresponsabilizzazione degli enti coinvolti, con conseguente disimpegno negli sforzi concreti per il reinserimento professionale delle persone a beneficio di assistenza sociale. Questo non solo nella messa a disposizione di posti di attività di utilità pubblica, ma anche e soprattutto per posti di lavoro retribuiti ordinariamente, che permettano alle persone di ritrovare una propria autonomia.

Il Consiglio di Stato ritiene che l'attuale impostazione e organizzazione dell'inserimento socio-professionale delle persone escluse dal mondo del lavoro sia funzionale e adeguata rispetto ai bisogni dei beneficiari di prestazioni sociali. Come previsto nelle Linee direttive della Legislatura 2015-2019, il Consiglio di Stato intende comunque ulteriormente migliorare le misure concrete alla prevenzione della povertà e l'esclusione, rafforzando il coordinamento delle misure attive nella sicurezza sociale (assicurazioni sociali e assistenza sociale).

È quindi condiviso l'obiettivo fondamentale di sostenere l'investimento sociale con misure integrative e d'inserimento professionale, favorendo in primis la collaborazione con il mondo economico, secondariamente attraverso le imprese sociali d'inserimento e infine con misure di inserimento socio-professionale differenziate in base a target specifici.

In conclusione, per le ragioni esposte, lo scrivente Consiglio, pur comprendendo gli intendimenti alla base dell'atto parlamentare, ritiene che le strategie messe in atto potranno essere perfezionate e potenziate, ma rappresentano tutt'oggi la risposta più efficace che vede coinvolti, a vario titolo e con compiti ben definiti, diversi attori sia dell'ambito istituzionale (Cantone e Comuni), sia del mondo dell'economia e delle imprese. Le esperienze condotte fino ad oggi confermano una moderna forma di partenariato che valorizza le competenze del settore pubblico e privato, nel pieno rispetto del principio della sussidiarietà.

Invitiamo pertanto il lodevole Gran Consiglio a non dare seguito all'iniziativa parlamentare presentata nella forma elaborata per la modifica dell'art.14 della Costituzione cantonale.

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, Paolo Beltraminelli

Il Cancelliere, Arnoldo Coduri