Rapporto di maggioranza

numero	data	Dipartimento
8002 R1	8 giugno 2021	FINANZE E ECONOMIA

Concerne

della Commissione economia e lavoro
sull'iniziativa parlamentare 28 maggio 2018 presentata nella forma elaborata da Giorgio Fonio e Fiorenzo Dadò per il Gruppo PPD+GG per la modifica dell'art. 5 della Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati: per un maggior sostegno all'occupazione degli over 50

(vedi messaggio 26 maggio 2021 n. 8002)

1. LE MOTIVAZIONI

Gli iniziativisti si propongono di incentivare l'assunzione di persone che abbiano superato la soglia dei 50 anni e che siano alla ricerca di un impiego.

Le loro proposte prendono le mosse da un'analisi dell'occupazione degli over 50 e in particolare dai seguenti dati, che a maggio 2018 indicavano la seguente situazione per il Ticino:

- 8'100 persone in assistenza;
- un quarto di esse (2'000) appartiene alla fascia di età che va dai 50 ai 64 anni;
- 10'000 disoccupati;
- 266 milioni di franchi versati in sussidi di cassa malati a 110'000 ticinesi.

Gli iniziativisti ricordano come, in seguito alla crisi finanziaria, il Ticino dal 2004 al 2016 abbia perso quasi 2000 posti di lavoro nel settore bancario,
Riconoscono come numerosi datori di lavoro siano sensibili al problema della situazione degli ultra cinquantenni e si comportino in modo virtuoso nell'offrire loro prospettive professionali.
Allo stesso tempo, però, ve ne sono altri che offrono agli ultra cinquantenni alla ricerca di un impiego sbocchi lavorativi a salari nettamente inferiori a quelli percepiti in precedenza ed inoltre non sempre conformi alle competenze professionali. Questo anche in conseguenza della retribuzione che caratterizza gli over 50, normalmente superiore a quella percepita da generazioni più giovani.

La L-rilocc è senza dubbio uno strumento importante. A giudizio dell'iniziativa non risulta però adeguata ai tempi, con particolare riferimento alla problematica dei cinquantenni disoccupati o in assistenza. Per questo motivo ne viene richiesto un rafforzamento.
Al fine di evitare che un grande numero di lavoratori over 50 rischi di terminare la propria carriera in assistenza, viene perciò proposto di modulare la durata dell'assegno di inserimento in base all'età del disoccupato, garantendone un prolungamento oltre i 12 mesi

attualmente previsti. Concretamente al periodo di base fissato dall'art. 5 L-rilocc si aggiungerebbe un periodo ulteriore, differenziato per età, che modificherebbe i termini del sussidio nel modo seguente:

Sarebbero in tal modo conseguibili i seguenti obiettivi:

- incentivare l'assunzione degli over 50 disoccupati o in assistenza;
- scongiurare concretamente il rischio che una persona che ha lavorato tutta una vita, termini la propria carriera in assistenza;
- sostenere finanziariamente le aziende che si impegnano nella formazione e nel reinserimento professionale di manodopera over 50;
- combattere la spirale negativa di svantaggi e pregiudizi (efficienza, flessibilità, ecc.) con i quali sono confrontati i lavoratori in età avanzata;
- favorire l'assunzione di manodopera indigena.

2. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato ha chiarito da subito l'intenzione di prendere posizione sull'iniziativa tramite un messaggio.
Nella sua risoluzione del 21 aprile 2021, il Governo indicava che: «Innanzitutto è importante ricordare che l'iter per l'attuazione delle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani, previste dall'omonima legge federale, non si è ancora concluso. Infatti, come illustrato nel mese di novembre 2020 dal Consiglio federale in risposta a un'interpellanza parlamentare (20.4182), "[a] causa dello slittamento dei dibattiti parlamentari dovuto alla pandemia di coronavirus, la legge è stata approvata dal Parlamento soltanto il 19 giugno 2020. I lavori d'attuazione sono già in corso. Il 28 ottobre 2020 il Consiglio federale ha avviato l'indispensabile procedura di consultazione sull'ordinanza sulle prestazioni transitorie per i disoccupati anziani, che si concluderà nel febbraio del 2021. L'adozione del testo da parte dell'Esecutivo sarà dunque possibile soltanto nel corso del prossimo anno. Va inoltre tenuto presente che gli organi esecutivi sono già fortemente sollecitati dai provvedimenti contro la crisi dovuta al coronavirus e dagli altri progetti che entreranno in vigore il 1° gennaio 2021 (riforma delle PC (FF 2019 2259); legge federale concernente il miglioramento della conciliabilità tra attività lucrativa e assistenza ai familiari (FF 2019 7217)). Pertanto occorre dare loro il tempo minimo necessario per l'attuazione di questa nuova prestazione. Per questa ragione l'entrata in vigore è prevista soltanto per il 1° luglio 2021».

Il Consiglio di Stato aveva inizialmente previsto di stilare un rapporto entro la fine di settembre 2021.

Vista la richiesta degli iniziativisti di presentare la proposta entro la seduta del Gran Consiglio di giugno 2021, il Consiglio di Stato ha presentato il 26 maggio 2021 il messaggio n. 8002 che qui di seguito viene riassunto nei punti essenziali.

Analisi della situazione attuale

Con l'invecchiamento demografico, e l'arrivo dei cosiddetti "*baby boomers*" alla soglia della pensione, il mercato del lavoro si appresta ad affrontare dinamiche di cambiamento strutturale e di portata generazionale finora sconosciute. Accanto a questa tendenza, l'accresciuta partecipazione delle donne al mercato del lavoro, nonché il progressivo aumento delle esigenze di qualifica richieste anche ai "lavoratori senior" completano il quadro analitico per cui la tematica dei lavoratori over-50 sul mercato del lavoro ha assunto una sempre maggiore importanza, sia a livello internazionale che nazionale e locale.
Mantenere in attività i lavoratori senior, così come reinserire nel mercato del lavoro le persone ultracinquantenni senza impiego, sono due importanti assi di azione su cui punta il Consiglio di Stato. La necessità di attivare strategie per gli over-50 in relazione al mercato del lavoro non può dunque che essere condivisa.
Attualmente sono in atto misure di sostegno volte a tutte le persone alla ricerca di un impiego, nel caso specifico si riassumono quelle che sono a sostegno alla categoria over 50:

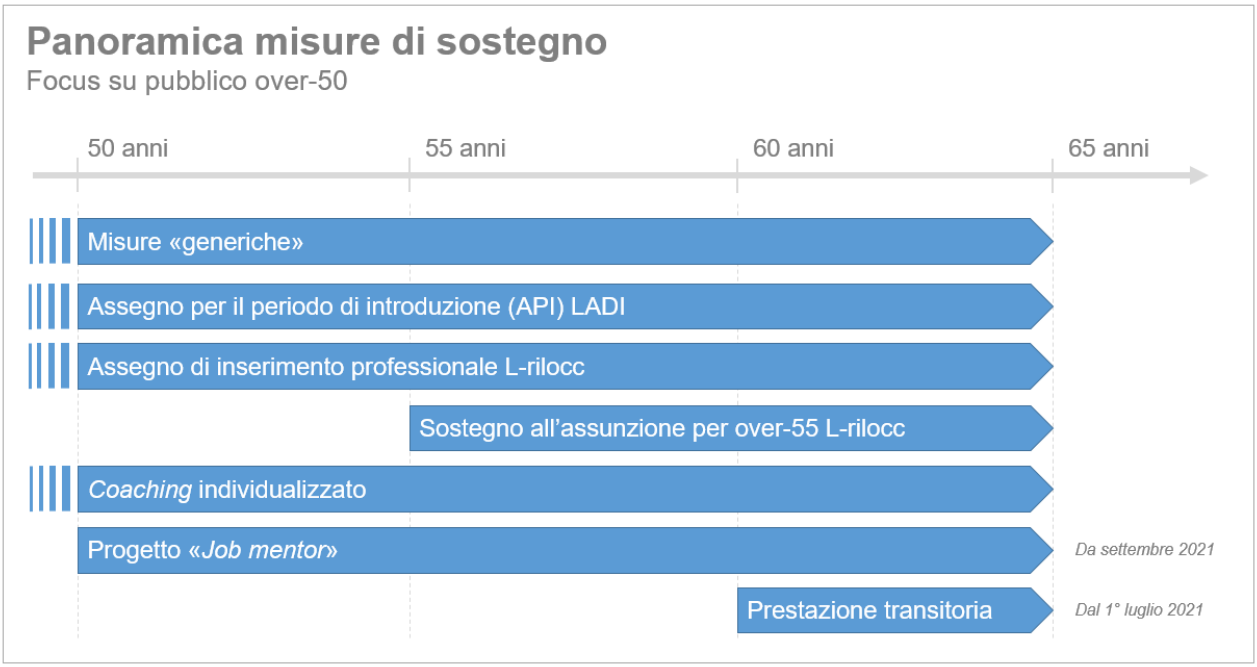

Figura 1
Panoramica riassuntiva delle misure di sostegno al collocamento, con un focus sul pubblico over-50.

In particolare si ricorda che con un comunicato stampa il 6 maggio 2021 il Dipartimento delle finanze e dell'economia conferma che la SECO ha approvato il progetto ticinese per la creazione del "job mentor". Figura che verrà inserita negli uffici regionali di collocamento del Cantone per permettere di sostenere in maniera mirata e personalizzata i disoccupati over-50 nel loro percorso di inserimento.

Il "job mentor" permetterà ai disoccupati di sentirsi maggiormente attivi nel loro percorso di inserimento o transizione professionale, consentirà anche di favorire una loro crescita, puntando su un allenamento delle competenze nella ricerca di un impiego.

Si lavorerà per creare è un'accresciuta messa in rete con potenziali datori di lavoro e con il Servizio aziende URC, aumentando così le opportunità e le possibilità di successo nel collocamento. Questo progetto partirà il 1° settembre 2021 per una durata fino a fine 2024.

La Confederazione ha varato pure la prestazione transitoria per i disoccupati più anziani, in particolare agli over-60 che hanno esaurito il diritto alle indennità di disoccupazione secondo la LADI e che adempiono a una serie di altri requisiti cumulativi (tra cui, ad esempio, 20 anni di contributi AVS). Si tratta di una prestazione che rientra nel sistema delle assicurazioni sociali, volta a garantire il fabbisogno vitale. Essa sarà calcolata, per ogni singolo caso, sulla base dei criteri delle prestazioni complementari AVS. La prestazione si estingue quando la persona interessata percepisce una rendita di vecchiaia AVS. L'entrata in vigore è prevista pure per il 1° luglio 2021, mentre a breve il Consiglio federale approverà l'ordinanza di applicazione con la definizione di tutti i dettagli operativi. Sulla base delle informazioni attuali, è possibile comunque stimare un centinaio di beneficiari all'anno nel nostro Cantone di questa prestazione transitoria.

Valutazione dell'iniziativa

La proposta di potenziamento dell'articolo 5 della L-rilocc si inserisce sicuramente nell'ottica di un sostegno ulteriormente accresciuto alla categoria dei disoccupati over-50, incentivandone attivamente l'assunzione da parte delle aziende.

Vengono sollevate alcune criticità:

- Effetto Manna:
    - rilevata dal rapporto scientifico di Giuliano Bonoli et. al (2013), "Valutazione delle misure cantonali per il rilancio dell'occupazione (L-rilocc)", Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Losanna. Secondo la letteratura specialistica, è l'effetto perverso generato da un sussidio, nella misura in cui quest'ultimo attrae tra i beneficiari coloro che non erano quelli svantaggiati identificati dal legislatore. In altre parole, nel caso concreto dell'iniziativa in oggetto, anche aziende che normalmente avrebbero assunto gli stessi lavoratori e che non avrebbero bisogno del sostegno pubblico ne farebbero richiesta, aumentando così in maniera artificiale il costo della misura e creando dinamiche non virtuose sul mercato del lavoro.

- Impatto sull'assunzione di manodopera residente:
    - il rapporto dell'IDHEAP si pone alcuni interrogativi riguardo al possibile impatto sull'assunzione di manodopera residente. Le aziende tendono infatti a scegliere i futuri collaboratori indipendentemente dalla presenza di un incentivo, che entra eventualmente in gioco solo in un secondo momento. Anche l'esperienza raccolta sul campo nell'ambito del lavoro degli URC permette di confermare questa ipotesi, dato che l'assunzione da parte dell'azienda avviene se quest'ultima è convinta della bontà del candidato. Per questo motivo si ritiene che i sostegni personalizzati (coaching e mentoring) siano strumenti importanti per un reinserimento efficace.

- Le soglie:
    - il modello proposto dall'iniziativa, pone un rischio legato al passaggio da una categoria all'altra. Questo può portare a una discriminazione tra disoccupati più anziane, o dinamiche poco virtuose di attese o di licenziamenti tattici per poter poi beneficiare, allo scatto in una classe di età superiore, di contributi di legge maggiorati.

- Dinamiche distorsive di dipendenza finanziaria per le aziende:
    - è importante sottolineare che l'apertura di periodi di diritto al sussidio prolungati (ad esempio i 36 mesi che si aggiungono a un potenziale sussidio LADI di 12 mesi per le persone over-55) potrebbero provocare dinamiche di dipendenza finanziaria importanti per le aziende, con il pericolo di non evitare eventuali licenziamenti o rimpiazzi di personale allo scadere del sussidio. Questo vanificherebbe la soluzione del problema sostituzione, valorizzando la possibilità di ottenere sussidi piuttosto che le reali competenze professionali e personali.

La proposta degli iniziativisti è stimata (con i valori 2018 pre-pandemia) avere un costo di circa 5.7 milioni di franchi, che si aggiungono agli attuali 4.3 milioni di franchi già previsti con l'applicazione dell'attuale l'art. 5 L-rilocc.

Visto quanto sopra riassunto e inserito nel Messaggio 8002 del Consiglio di Stato, quest'ultimo propone un controprogetto, ispirato all'iniziativa. Quale misura di risposta diretta alla crisi pandemica per i disoccupati più anziani, propone un aumento dell'incentivo previsto dall'art. 5 L-rilocc a 18 mesi (+6 mesi rispetto all'attuale applicazione) per tutti gli over-50, estesa fino alla fine 2022, permettendo così di sostenere il pubblico over-50 durante la fase di rilancio, dopodiché sarà possibile stilare una valutazione sull'efficacia dello strumento.
Con questa proposta il Consiglio di Stato intende mitigare le varie criticità sollevate e sopra elencate. Sarebbe inoltre una misura sussidiaria a quelle già in atto e in particolare al progetto "Job mentor" e alla prestazione transitoria varata dalla Confederazione per i disoccupati over-60 che entreranno in vigore a breve.

Questa misura, così come proposta, porterebbe ad un investimento per il periodo giugno 2021 - dicembre 2022 di 1'425'000 franchi. Tale impatto finanziario verrebbe inserito nei conti 2023-2024: si ricorda che i sussidi vengono versati alle aziende a fine del periodo, pertanto passati i 18 mesi.

3. ULTERIORI INFORMAZIONI RACCOLTE

La Commissione ha chiesto degli aggiornamenti sui dati relativi alla problematica degli over-50, che possiamo così riassumere:

Persone in assistenza al 31.12.2020:
risultavano 7'863 persone al beneficio di prestazioni, di cui 2'261 al di sopra dei 50 anni (i quali costituivano il 28.8% del totale dei beneficiari), così suddivisi:

Fascia di età	Numero di persone beneficiarie	Percentuale di persone beneficiarie
50-54	910	11.6%
55-59	841	10.7%
Over 60	510	6.5%
Totale over 50	**2'261**	**28.8%**
Fonte: Sezione del sostegno sociale		

Il numero di persone beneficiarie di prestazioni assistenziali è leggermente cresciuto per le tre fasce di età comprese tra i 50 e i 64 anni, passando complessivamente dal 26.5% di over 50 nel 2018 al 28.8% nel 2020.

Disoccupazione:

Il numero di disoccupati over-50 iscritti agli URC in Ticino è consultabile sul sito www.amstat.ch, dal quale è possibile estrapolare la tabella seguente con i dati relativi al mese di aprile 2021:

Fascia d'età	Numero di disoccupati iscritti	% sul totale
50-54 anni	696	12.7
55-59 anni	743	13.6
60-64 anni	630	11.5
65 anni e più	9	0.2
Totale over-50	**2'078**	**37.9**
Totale disoccupati iscritti	**5'481**	**100**

Fonte: www.amstat.ch (consultato il 18.5.2021)

4. LAVORI COMMISSIONALI

La Commissione è sensibile alla problematica degli Over-50 e ritiene che essa vada affrontata e monitorata con attenzione nel tempo.
La pandemia non ha fatto che accentuare ed evidenziare una situazione che purtroppo si trascina da alcuni anni, che si teme non sia destinata a risolversi neppure nel 2022.
L'efficacia delle misure che verranno varate con questo rapporto andrà di conseguenza monitorata con costanza e continuità, al pari di tutti gli altri provvedimenti che già sono in atto o che verranno in futuro implementati con la stessa finalità.
È importante conseguire l'obiettivo di una vera e duratura nuova occupazione degli Over-50 evitando il rischio dell'effetto manna che è ben illustrato nel messaggio. Occorre infatti aiutare chi cerca lavoro e non sussidiare chi offre occupazione.
Per questo motivo la Commissione ritiene che i 12 + 6 mesi proposti dal messaggio offrano un giusto incentivo all'assunzione per il datore di lavoro e nel contempo un'opportunità concreta per chi è alla ricerca di un'occupazione. Passati 18 mesi, un'azienda sarà senz'altro in grado di comprendere se il collaboratore è valido e assolve i compiti assegnati.
Si ritiene invece opportuno richiedere un'estensione dei termini temporali definiti nel messaggio, facendo sì che la misura sia valida fino a fine 2023. Sarà in tal modo possibile nel corso del 2022 monitorare e valutare la reale efficacia della misura, verificando se dopo i 18 mesi i contratti di lavoro siano stati confermati, oppure se occorra rivedere alcuni aspetti per rendere la stessa misura più incisiva.

Non da ultimo sarà utile sensibilizzare sul problema il Parlamento federale che sta iniziando ad affrontare il dossier "Previdenza professionale – LPP". Ben sappiamo, infatti, come la struttura della previdenza professionale sia discriminatoria verso i lavoratori più anziani, vista l'importante progressione dei costi determinata dall'invecchiamento. Ci si riferisce in particolare al primo scatto ai 45 anni e, successivamente, al secondo ai 55 anni.

5. CONCLUSIONE

Dopo discussione e analisi la maggioranza della Commissione ritiene che la proposta formulata dal Consiglio di Stato con il messaggio n. 8002 sia condivisibile e valida.

Pertanto, si invita il Gran Consiglio a respingere l'iniziativa elaborata e ad accogliere il controprogetto presentato dall'Esecutivo, con la sola estensione dei termini temporali ivi definiti, prolungando la validità del decreto legislativo sino fine 2023.

Al fine di poter valutare l'eventuale necessità di un'estensione nel tempo di queste misure e/o di correttivi da applicare, la Commissione economia e lavoro auspica, al più tardi nel secondo semestre del 2022, di poter ricevere aggiornamenti sull'effetto di queste misure e nel contempo avere dati quantitativi e qualitativi più precisi sulle effettive cause di perdita di lavoro degli over 50, in modo da sviluppare proattivamente strumenti per il loro mantenimento nel mondo del lavoro.

Per la maggioranza della Commissione economia e lavoro:

Cristina Maderni, relatrice
Ay (con riserva) - Balli (con riserva) - Bignasca (con riserva) -
Garbani Nerini (con riserva) - Minotti - Noi - Ortelli P. (con riserva) -
Passardi - Sirica (con riserva) - Speziali - Tenconi

Disegno di

DECRETO LEGISLATIVO
concernente l'introduzione di una misura di sostegno transitoria per i disoccupati over 50

IL GRAN CONSIGLIO
DELLA REPUBBLICA E CANTONE TICINO

- vista l'iniziativa parlamentare elaborata 28 maggio 2018 presentata da Giorgio Fonio e Fiorenzo Dadò per il Gruppo PPD+GG;
- visto il messaggio 26 maggio 2021 n. 8002 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto di maggioranza 8 giugno 2021 n. 8002 R1 della Commissione economia e lavoro,

d e c r e t a :

I.

L'iniziativa parlamentare elaborata 28 maggio 2018 «per la modifica dell'art. 5 della Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati: per un maggior sostegno all'occupazione degli over 50» è respinta.

II.

È adottato il seguente controprogetto:

Decreto legislativo concernente l'introduzione di una misura di sostegno transitoria per i disoccupati over 50

Articolo 1

In risposta alla crisi dettata dalla pandemia di COVID-19 è introdotta una misura transitoria di sostegno per i disoccupati iscritti agli Uffici regionali di collocamento di età uguale o superiore ai 50 anni.

Articolo 2

L'assegno di inserimento professionale previsto dall'art. 5 della Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati del 13 ottobre 1997 (L-rilocc) ammonta a un massimo del 60% del salario d'uso per una durata fino a 18 mesi per tutti i beneficiari di età uguale o superiore ai 50 anni.

Articolo 3

Restano valide tutte le altre disposizioni di applicazione già previste dall'art. 5 L-rilocc e relativo regolamento.

Articolo 4

Viene iscritto un credito supplementare complessivo di 1'425'000 franchi per gli anni 2023 e 2024 ai conti di gestione corrente del Dipartimento delle finanze e dell'economia, Sezione del lavoro.

Articolo 5

[1]Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum e ottenuta l'approvazione della Confederazione (art. 61b LOGA e art. 113 cpv. 1 LADI), il presente decreto legislativo è pubblicato nel Bollettino ufficiale delle leggi, entra immediatamente in vigore e si applica a richieste inoltrate a partire dal 1° luglio 2021.

[2]Il decreto resta in vigore fino al 31 dicembre 2023.