
Il Consiglio di Stato

Commissione
Sanità e sicurezza sociale
del Gran Consiglio
(deborah.demarta@ti.ch)

Iniziativa parlamentare n. 451 del 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)”
Aggiornamento sull’eventuale impatto di un raddoppio dei posti a disposizione

Signora Presidente,
signore e signori deputati,

in riferimento all’aggiornamento richiesto sull’eventuale impatto di un raddoppio di posti in misura a disposizione, da 395 a fine 2019 a circa 780, si ritiene utile fornire alcune spiegazioni complementari a quanto già descritto nelle risposte inviate lo scorso 17 giugno 2020 e 23 novembre 2020. Ci permettiamo inoltre di allegare un documento con i dati sull’inserimento aggiornati a fine 2020.

Fase sperimentale e di strutturazione del settore

Il mandato attribuito all’Ufficio del sostegno sociale e dell’inserimento (USSI) per l’implementazione del progetto giovani in Ticino, deciso dal Gran Consiglio il 20 giugno 2018 prevedeva un periodo di sperimentazione che dovrebbe terminare a fine 2025. Considerando la riorganizzazione del settore – che ha portato alla creazione della Sezione del sostegno sociale (SdSS) a gennaio 2019 –, è in corso uno sviluppo generale dell’intera struttura di inserimento e integrazione secondo un principio di ciclo continuo di controllo (analisi e pianificazione / sviluppo / valutazione e adattamento). A titolo di esempio, per quel che concerne i giovani 18-25, attualmente si è in una fase di valutazione delle prime esperienze e di aggiustamento delle misure. Per gli over 45, invece, trattandosi di nuovi oneri decisi dal Consiglio di Stato (e autorizzati dal Parlamento) a partire dal 2020, si è in primo luogo proceduto con un’attenta analisi dei beneficiari appartenenti a questa fascia di età (con un focus su coloro che hanno richiesto le prestazioni assistenziali nel corso dell’anno) per valutarne i bisogni e

definire così le prime misure sperimentali da proporre a partire dal 2021. Allo scopo di consentire un'adeguata valutazione delle esperienze, sono previste misure dai volumi ridotti e un monitoraggio stretto dell'evoluzione dell'esperienza, così da poter procedere in tempi rapidi agli aggiustamenti necessari.

Nel processo di strutturazione in atto è inoltre necessario dotarsi anche degli adeguati strumenti di monitoraggio almeno a tre livelli:

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

Questo sistema di monitoraggio, basato appunto sui tre livelli citati, permette una gestione strutturata, organizzata e monitorata dei diversi percorsi di inserimento, oltre che trasparente delle risorse sia finanziarie sia di personale dedicate messe in campo.

Occorre infine aggiungere che nell'ambito della revisione delle modalità di contrattualizzazione delle misure – con conseguente ristrutturazione dei finanziamenti erogati – per determinare gli importi erogati dalla Sezione del sostegno sociale oltre al criterio della professionalizzazione vi è anche quello dell'intensità dell'accompagnamento, termine con il quale si designa il numero di persone seguite da 1 operatore sociale a tempo pieno. Questa però può e deve variare in funzione dei bisogni dei beneficiari e del tipo di misura identificata, determinando dunque costi diversi.

Dimensione delle misure in funzione dei bisogni diversificati.

La direzione intrapresa è quella di diversificare le misure in funzione dell'eterogeneità dei bisogni, ragion per cui non è possibile prevedere misure con volumi di partecipanti troppo grandi (a differenza di quanto si faceva in passato), altrimenti queste si ridurrebbero a posti puramente occupazionali, perdendo conseguentemente di fatto le peculiarità che sono state fortemente volute con l'introduzione della strategia. La scelta è invece quella di un accompagnamento efficace ed individualizzato che promuova la qualità del servizio a favore dei beneficiari, concentrandosi in primo luogo sulle persone che hanno un potenziale di sviluppo della propria situazione e considerando un accompagnamento che si allarga progressivamente alle diverse tipologie di beneficiari. Solo un ristretto numero di misure sono a carattere occupazionale e prevedono un accompagnamento a bassa intensità.

Prestazioni assistenziali fornite

Le prestazioni assistenziali fornite si suddividono in prestazioni ordinarie (art. 18 Las), e prestazioni speciali (art. 20 Las), la prima ha di regola carattere ricorrente, la seconda invece puntuale. La prestazione ordinaria riconosce tre tipologie di spesa: un importo forfettario per il mantenimento, la spesa per l'alloggio e le spese di base per la salute. Queste vengono riconosciute sempre dall'USSI fino al termine del diritto e alla chiusura del dossier. Al beneficiario che sta seguendo un percorso di inserimento, viene inoltre riconosciuta un'indennità per doppia economia domestica, oltre a eventuali spese di

trasferta. L'incentivo d'integrazione (che non è un reddito da lavoro ma piuttosto un incentivo all'attivazione) è per contro di regola riconosciuto e versato dall'organizzatore di misura e da noi successivamente rimborsato allo stesso sulla base di una sua rendicontazione trimestrale o semestrale.

Risorse umane necessarie

L'inserimento in misura richiede un lavoro di valutazione e accompagnamento – formalizzato in un progetto individualizzato di inserimento – che implica anche un importante investimento in termini di risorse di personale, soprattutto presso il Servizio inserimento dell'USSI. Attualmente il Servizio si occupa in modo sistematico dei giovani 18-25 e degli adulti over 45, che hanno inoltrato una nuova domanda a partire dal 2018 e, rispettivamente, dal 2020. Un aumento del numero di misure implicherebbe dunque forzatamente anche un ampliamento dell'attività di accompagnamento individualizzato ad altre tipologie di beneficiari, con una conseguente necessità di estensione del Servizio inserimento, oppure l'attribuzione di parte di questi compiti – in particolare per la fascia 26-44 anni – agli operatori socio-amministrativi del Servizio prestazioni, con un importante aggravio del carico di lavoro per entrambi i settori. Questi ultimi sono però preposti all'erogazione delle prestazioni assistenziali finanziarie ai beneficiari e hanno già oggi un carico di lavoro molto elevato per le mansioni di loro competenza. Attualmente, con le risorse a disposizione, l'aumento del numero dei posti non risulterebbe quindi sostenibile mantenendo la qualità dei servizi erogati come richiesta nell'ambito della riorganizzazione del settore. Infine, alle risorse umane necessarie occorre aggiungere anche il personale incaricato dello sviluppo degli strumenti di monitoraggio, dell'attività di analisi/valutazione continua dei bisogni e delle misure e della contrattualizzazione degli organizzatori.

Nel 2021 è attualmente prevista un'attenta valutazione delle attività in corso e, contemporaneamente, un'analisi dei nuovi bisogni che daranno luogo a nuove misure o alla revisione di quelle in essere, le cui modalità ed intensità (e di conseguenza l'impatto finanziario) non sono al momento prevedibili a medio termine. A ciò si aggiunge l'incognita data, nei prossimi anni, dal possibile aumento del numero di beneficiari di prestazioni di sostegno sociale, che richiederà un'attenta analisi pure di questo nuovo pubblico. Il grande sforzo che la SdSS sta attuando è dunque quello di dotarsi di una struttura di analisi e di monitoraggio in grado di cogliere in modo tempestivo i cambiamenti e rispondervi in modo adeguato.

Nella bozza di rapporto si chiede di raddoppiare i posti a disposizione rispetto al 2019, quindi di passare a circa 780 posti, con una parte di essi a collocazione fissa. Di seguito rispondiamo dunque ai quesiti posti con lettera del 17 dicembre 2020.

• Quale sarebbe l'incidenza finanziaria per il Cantone per un tale aumento?

Al momento risulta difficile prevedere l'impatto finanziario dell'aumento a 780 posti, in quanto la stessa dovrebbe essere strettamente legata alla tipologia dei beneficiari (tenendo conto di quanto esposto sopra), ai quali dovrebbero essere destinate le misure, e degli enti organizzatori coinvolti. Un aumento lineare dei posti a disposizione esporrebbe inoltre al rischio di avere dei volumi in misure non commisurati ai bisogni,

invertendo la logica attuale con il calcolo dei posti in funzione della capacità di accoglienza degli organizzatori invece che in funzione dei reali bisogni dei beneficiari. In linea generale dovrebbe essere possibile prevedere una certa economia di scala di natura amministrativa e organizzativa aumentando il numero di misure attraverso gli organizzatori già contrattualizzati. È però importante sottolineare che un ampliamento del numero di posti a disposizione per ogni organizzatore implica anche maggiori difficoltà a mantenere alta la qualità del servizio.

Un aumento dei posti facendo capo a nuovi organizzatori richiederebbe invece un considerevole aumento dei costi (oltre che di risorse), che al momento non è possibile stimare a causa dell'analisi dei bisogni ancora in corso, come menzionato in precedenza.

A questi costi si aggiungerebbero inoltre quelli inerenti le risorse umane rilevate al punto precedente.

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

- **È corretto che questi costi riguardano unicamente il personale qualificato per accompagnare le persone? Quanti operatori sociali in più bisognerebbe assumere per poter seguire circa 780 beneficiari?**

Gli enti contrattualizzati ricevono un contributo che si basa principalmente sui costi di personale (qualificato) specificatamente impiegato a tale scopo, tra questi si segnalano in particolare: operatori sociali o socio-amministrativi, come pure formatori. I contratti possono però anche prevedere un finanziamento parziale di alcuni costi d'esercizio indiretti legati al funzionamento delle strutture dove avviene l'attività di inserimento. Una proiezione circa la necessità di personale necessario – analogamente a quanto detto per l'impatto finanziario – dipenderà dall'evoluzione dei bisogni e delle relative misure organizzate, con un'incidenza dettata dall'intensità dell'accompagnamento per misura.

Occorre inoltre considerare che anche diversi enti non contrattualizzati effettuano misure di reinserimento socio-professionali nel proprio contesto aziendale (es. case per anziani, istituti per invalidi, ecc.). Spesso si tratta di utenti con un maggior grado di autonomia, maggiormente pronti per un reinserimento professionale, che dunque non necessitano di una presa a carico da parte di personale specializzato. In questo caso, i posti sono effettivamente occupati in funzione del singolo beneficiario ma non vi è una "riservazione" dei posti possibile perché ogni situazione è trattata *ad hoc*.

- **C'è un beneficio per il Cantone, nel senso che non deve più versare i contributi assistenziali alle persone inserite in quei programmi di lavori di pubblica utilità, perché al posto dei contributi assistenziali, versa loro una paga per il lavoro che queste persone svolgono?**

È importante precisare che il sistema degli incentivi, anticipati dal datore di lavoro al beneficiario per avvicinarlo alla partecipazione a una misura, equivale ad assumere l'impegno di recarsi al lavoro. Non si tratta però di un reddito da lavoro ma di una prestazione supplementare prevista nelle raccomandazioni formulate dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS) nelle proprie "Linee guida per la strutturazione e il calcolo dell'aiuto sociale", nonché dalla Legge sull'assistenza sociale ed è inteso come fattore motivante, in aggiunta alle prestazioni assistenziali a copertura del fabbisogno di base. L'incentivo ammonta a CHF 300.- mensili ed è rimborsato dal Cantone agli organizzatori; i partecipanti rimangono beneficiari di prestazioni assistenziali a tutti gli effetti. Tale meccanismo non comporta quindi benefici all'Amministrazione cantonale ma un supplemento di oneri amministrativi.

È infine utile rilevare che al momento risulta ancora difficile stimare l'impatto di questo approccio per due motivi. Da un lato perché la strategia è recente e ancora in fase di sviluppo, dall'altro perché la valutazione dipende dalle finalità dell'inserimento. Infatti lo scopo ultimo delle attività di inserimento è l'uscita dalle prestazioni assistenziali per aver trovato un lavoro, ed esso avviene al termine di un processo più o meno lungo di acquisizione di un'autonomia sociale e di competenze professionali spendibili sul mercato ordinario del lavoro. Tuttavia la partecipazione può anche essere finalizzata al mantenimento di uno stato di salute, di struttura della vita quotidiana e di autonomia sociale oppure preparare un lungo percorso di crescita che permetta di raggiungere l'indipendenza finanziaria solo (eventualmente) in un secondo tempo. È infatti doveroso ricordare come nel breve termine le misure di inserimento generino dei benefici sociali legati al benessere degli interessati e della loro cerchia familiare, difficilmente quantificabili in termini monetari ma con importanti ricadute sull'isolamento sociale e altre problematiche di salute ad esse correlate.

Lo scrivente Consiglio condivide la necessità di valutare periodicamente l'efficacia e l'efficienza delle misure messe in campo in questo delicato settore e attuare, quando ritenuto opportuno, degli adeguamenti tempestivi. Queste azioni sono possibili grazie agli indicatori e agli strumenti in essere e a quelli che saranno sviluppati durante il periodo di sperimentazione in corso.

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

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Manuele Bertoli

Il Cancelliere



Arnaldo Coduri

Allegato: Aggiornamento cifre esplicative

Copia per conoscenza:

- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (dss-dasf@ti.ch)
- Sezione del sostegno sociale (dss-sdss@ti.ch)
- Servizi del Gran Consiglio (sgc@ti.ch)

Allegato: aggiornamento cifre esplicative

1. Titolari del diritto di prestazioni assistenziali pagate, per statuto occupazionale, 2015-2020

N Titolari	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variazione 2015/2020		Variazione 2019/2020	
							N	%	N	%
Attivi	910	1116	1001	981	1044	1021	134	14.7	-23	-2.2
Disoccupati	2250	2401	2551	2566	2512	1970	262	11.6	-542	-21.6
Inattivi	1701	1751	1730	1716	1763	2193	62	3.6	430	24.4
Totale	4861	5268	5282	5263	5319	5184	458	9.4	-135	-2.5

Tabella 1: Numero di titolari del diritto di prestazioni assistenziali pagate al 31 dicembre dell'anno di riferimento. Fonte: dati GIPS, elaborazione SdSS (DSS).

Nuovo focus giovani 18-25 titolari del diritto di prestazioni assistenziali pagate, per statuto occupazionale, 2019-2020 (primi anni di accompagnamento individualizzato):

Statuto occupazionale giovani 18-25	2019		2020		Var. 2019/2020	
	N	%	N	%	N	%
Attivi	116	17.0	111	18.9	-5	-4.3
Disoccupati	326	47.7	207	35.3	-119	-36.5
Inattivi	242	35.4	269	45.8	27	11.2
Totale	684	100.0	587	100.0	-97	-14.2

Tabella 1a: Numero di titolari del diritto di prestazioni assistenziali, con età compresa tra i 18 e i 25 anni, pagate al 31 dicembre dell'anno di riferimento. Fonte: dati GIPS, elaborazione SdSS (DSS).

L'importante riduzione dei giovani disoccupati è dovuta ad una revisione / ristrutturazione del dato attuato dai servizi dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI) e, conseguentemente, ad una maggior precisione nella valutazione del potenziale di inserimento dei giovani.

2. Domande accettate e domande chiuse, 2015-2020

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variazione 2019-2020	
							N	%
Domande accettate	2'015	2'016	2'017	1'634	2'019	1'371	-298	-18
Domande chiuse	1'687	1'621	1'773	1'771	1'620	3'391	-15	-1

Tabella 2: Numero di domande accettate e chiuse, per anno, 2015-2020. Fonte: dati GIPS, elaborazione SdSS (DSS).

Nuovo focus giovani 18-25 anni domande accettate e domande chiuse, 2019-2020:

	2019	2020	Var. 2019/2020	
			N	%
Accettate	348	304	-44	-12.6
Chiuse	195	233	38	19.5

Tabella 2a: Numero di domande accettate e chiuse, per anno, 2019-2020, i cui titolari hanno un'età compresa tra i 18 e i 25 anni. Fonte: dati GIPS, elaborazione SdSS (DSS).

3. Numero di persone con contratto di inserimento in corso al 31 dicembre dell'anno di riferimento, 2015-2020:

Anno	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variazione 2019/2020	
							N	%
Percorso professionale	214	187	147	156	259	159	-100	-38.6
Percorso sociale	683	720	688	604	639	755	116	18.2
<i>di cui percorso di formazione</i>					27	47	20	74.1
Totale	897	907	835	760	925	914	-11	-1.2

Tabella 3: Numero di persone con contratto di inserimento al 31 dicembre dell'anno di riferimento. Fonte: dati GIPS, elaborazione SdSS (DSS).

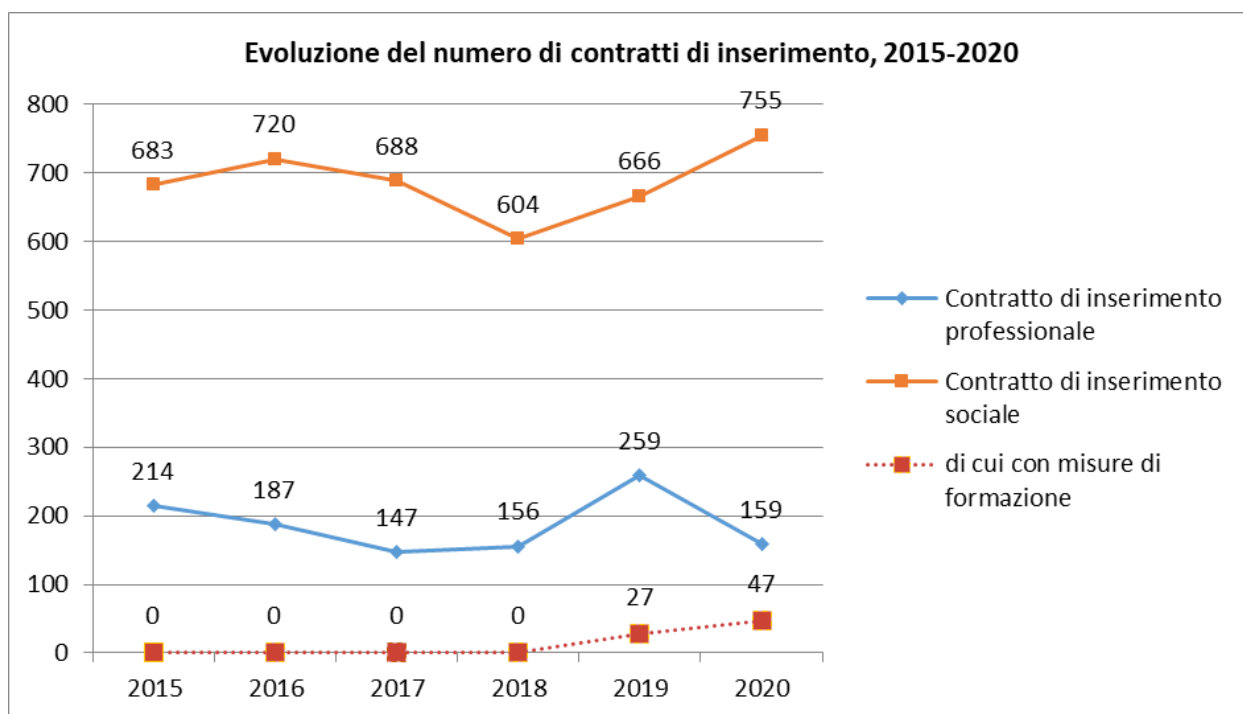


Grafico 1: Numero di persone con contratto di inserimento al 31 dicembre dell'anno di riferimento. Fonte: dati GIPS, elaborazione SdSS (DSS).

Nuovo focus giovani 18-25 anni con contratto di inserimento in corso al 31 di dicembre dell'anno di riferimento, 2019-2020:

	31.12.2019		31.12.2020		Var. 2019/2020	
	N	%	N	%	N	%
Percorso professionale	27	17.1	9	5.6	-18	-66.7
Percorso sociale	131	82.9	153	94.4	22	16.8
<i>di cui percorso di formazione</i>	9	5.7	22	13.6	13	144.4
Totale	158	100	162	100	4	2.5

Tabella 3a: Numero di persone di età compresa tra i 18 e i 25 anni, con contratto di inserimento al 31 dicembre dell'anno di riferimento. Fonte: dati GIPS, elaborazione SdSS (DSS).

4. Misure in corso a fine mese, 2019-2020 (modificato da tabella 4 in grafico):

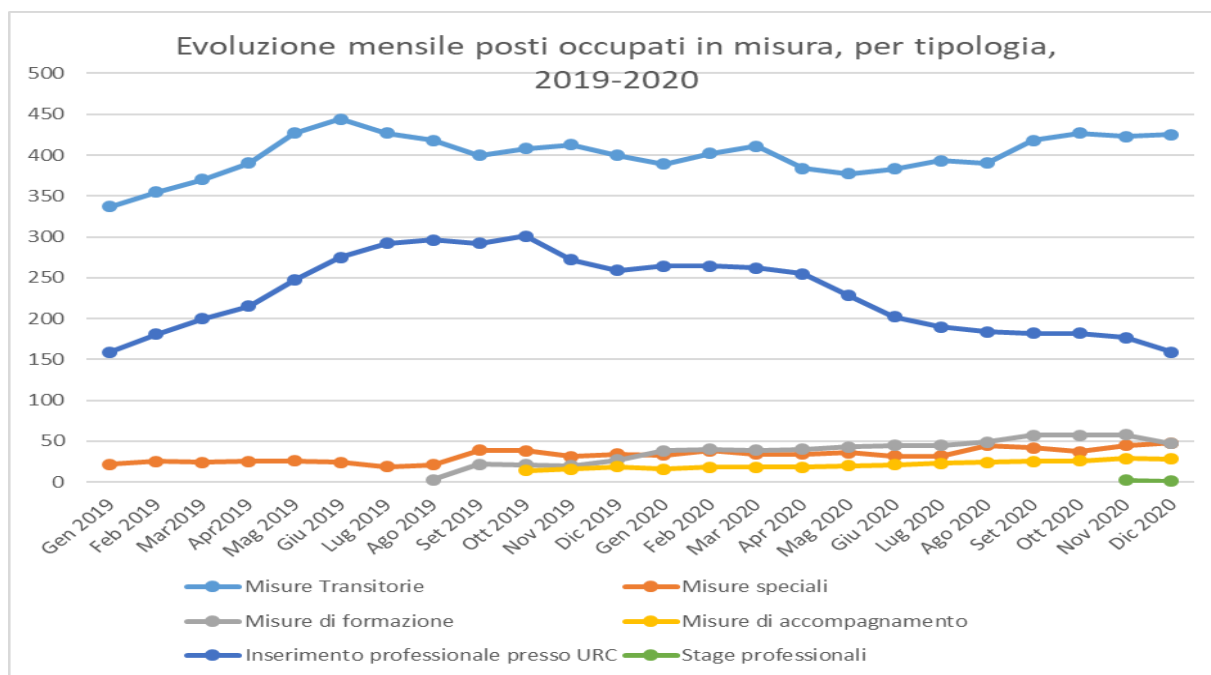


Grafico 2: Numero di misure di inserimento in corso, per mese, nel biennio 2019-2020. Fonte: dati GIPS, elaborazione SdSS (DSS).

Nuovo focus giovani 18-25 anni, misure in corso a fine anno, 2019-2020:

Tipologia misura	Misure Transitorie		Misure speciali		Misure di formazione		Misure di accompagnamento		Totale	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
31.12.2019	50	50.5	21	21.2	9	9.1	19	19.2	99	100.0
31.12.2020	56	47.5	14	11.9	22	18.6	26	22.0	118	100.0
Variazione 2019/20	6	12.0	-7	-33.3	13	144.4	7	36.8	19	19.2

Tabella 4a: Numero di persone di età compresa tra i 18 e i 25 anni, con misura in corso, per tipologia, al 31 dicembre dell'anno di riferimento. Fonte: dati GIPS, elaborazione SdSS (DSS).

5. Collaborazione con i Comuni

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Variazione 2015/2020	
							N	%
Comuni	56	64	64	91	134	95	39	69.6
Imprese sociali	68	75	99	88	183	200	132	194.1
Case per anziani	24	28	47	31	35	36	12	50.0
Altre strutture/ az. pubbliche	109	108	167	147	128	218	109	100.0
Totale	257	275	377	357	480	549	292	113.6

Tabella 5: Numero di misure di inserimento sociale in corso, per tipologia di organizzatore, al 31 dicembre dell'anno di riferimento. Fonte: dati GIPS, elaborazione SdSS (DSS).