

Numero
301

cl

0

Bellinzona
26 gennaio 2022

Consiglio di Stato
Piazza Governo 6
Casella postale 2170
6501 Bellinzona
telefono +41 91 814 41 11
fax +41 91 814 44 35
e-mail can@ti.ch
web www.ti.ch

Repubblica e Cantone
Ticino

Il Consiglio di Stato

Signora
Gina La Mantia e cofirmatari
Deputati al Gran Consiglio

Interrogazione n. 89.21 del 27 agosto 2021

Migliorare l'esito del percorso di assistenza sociale diminuendo il carico di lavoro per ogni operatore/operatrice sociale: una soluzione anche per il Ticino?

Signore deputate, signori deputati,

ci riferiamo all'interrogazione del 27 agosto 2021 sulla quale, prima di rispondere, ci preme fare alcune riflessioni di ordine generale.

Durata di percezione delle prestazioni e fase di riorganizzazione

I dati citati confermano un'a tendenza al prolungo della durata del periodo di percezione delle prestazioni. Essi tuttavia non riflettono ancora due aspetti di rilievo. Da un lato la riorganizzazione del settore - illustrata brevemente di seguito - avviata a partire dal 2018 e ancora in fase di consolidamento e dall'altro il periodo di sperimentazione dell'accompagnamento individualizzato per i beneficiari di prestazioni giovani adulti che si protrarrà fino a fine 2025; sarà dunque significativo valutarne i risultati ottenuti nei prossimi anni.

L'obiettivo del Consiglio di Stato è senz'altro quello di ridurre significativamente la durata di percezione delle prestazioni nel corso dei prossimi anni, divenendo un'importante transizione verso una ripartenza verso il reinserimento professionale sul mercato del lavoro o verso altre prestazioni sociali (in particolare AI) in funzione del potenziale di inserimento dei beneficiari.

Proprio nell'ottica di offrire un servizio di qualità e di ridurre al minimo la durata di percezione delle prestazioni, il Canton Ticino si è chinato tempestivamente nella valutazione della qualità del percorso di accompagnamento ed inserimento offerto ai beneficiari di assistenza, in particolare da quando - negli scorsi anni - si è osservato un aumento importante dei beneficiari. Il tema è stato affrontato tramite due valutazioni esterne distinte effettuate dalla SUPSI.

La prima denominata "progetto 100 incarti", avviata nel 2015, concerneva la valutazione dell'efficacia di un progetto pilota che prevedeva di diminuire a 100 incarti il carico di dossier di tre Operatori socio-amministrativi, principalmente responsabili dell'erogazione delle prestazioni assistenziali, in modo da poter disporre di sufficiente tempo per privilegiare una consulenza più individualizzata che permettesse di occuparsi anche delle attività di inserimento. La seconda, datata 2018, verteva invece sull'analisi strategica e

organizzativa del funzionamento generale dell'USSI e non solo dell'attività puramente operativa svolta dal Servizio prestazioni.

Queste due valutazioni hanno evidenziato l'importanza di introdurre delle funzioni maggiormente specializzate all'interno dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI), rispetto all'organizzazione vigente al momento, in modo da poter nel contempo offrire dei Servizi più vicini alle esigenze dei beneficiari. Proprio in questo senso è stato quindi istituito – oltre ad altri servizi specialistici – anche un Servizio inserimento dedicato alle attività di reinserimento socio-professionale e composto da professionisti che operano esclusivamente in questo ambito, sgravando da queste attività le figure con competenze piuttosto amministrative (operatori socio-amministrativi), in modo tale che potessero concentrarsi sull'erogazione delle prestazioni finanziarie. Nell'ambito di questa riorganizzazione è stato inoltre possibile adeguare in modo piuttosto rilevante sia il numero di collaboratori attivi nell'ambito del reinserimento socio-professionale sia quello legato all'erogazione delle prestazioni assistenziali finanziarie.

Il progetto promosso dalla Città di Winterthur

Prima di entrare nel merito dello studio svolto da Winterthur, occorre innanzitutto precisare che il progetto è stato realizzato in un contesto che presenta molte diversità rispetto alla realtà ticinese. Si tratta infatti di uno studio comunale, essendo la città situata in un Cantone dove le prestazioni assistenziali sono di competenza dei Comuni stessi, contrariamente a quanto accade in Ticino dove le prestazioni assistenziali sono di competenza cantonale. Un'ulteriore particolarità ticinese è quella che nel nostro Cantone le prestazioni assistenziali sono inserite nell'ambito più ampio e complesso delle prestazioni Laps (Legge sull'armonizzazione delle prestazioni assistenziali), secondo cui l'aiuto sociale è sussidiario a tutte le altre prestazioni che intervengono prima, tra le quali vi sono ad esempio i sussidi di cassa malati RIPAM, gli assegni AFI e API.

Va inoltre osservato che – seppure certamente un progetto di sicuro interesse proprio per l'efficacia sulla durata media di permanenza in assistenza - tra le importanti conclusioni dell'esperienza di Winterthur vi è l'avvertenza che la stessa non può essere trasposta ad altre realtà senza prima un'accurata analisi dei parametri esterni che potrebbe determinare i risultati conclusivi, quali i fattori socio-demografici, eventuali modifiche delle prestazioni sociali a monte oppure la situazione economica. Per questa ragione, bisogna tenere adeguatamente conto delle differenze di contesto e delle valutazioni svolte nel nostro Cantone e procedere con la dovuta cautela nell'introduzione di modifiche organizzative volte al miglioramento del processo.

Il grafico che segue illustra già molto bene la riduzione del carico di lavoro che è stata possibile attuare, seppure non sia ancora stato possibile raggiungere l'obiettivo di 160/180 incarti per collaboratore, auspicato nel rapporto di analisi strategica fatta dalla SUPSI.

Fatta questa premessa, rispondiamo come segue alle domande poste.

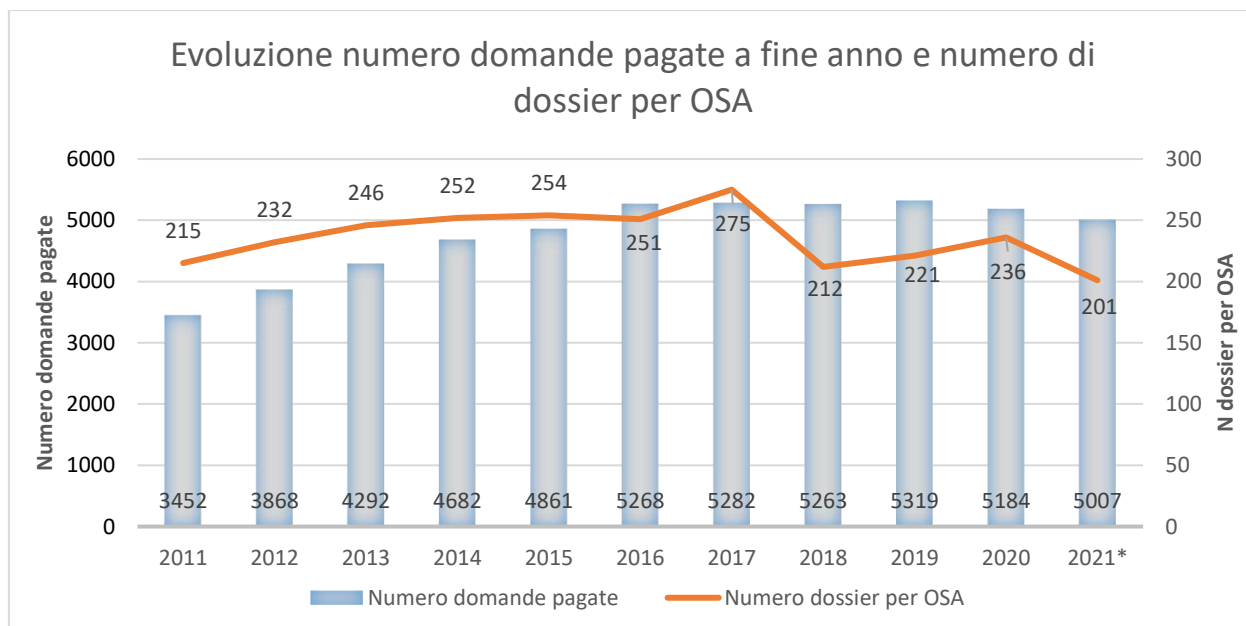
1. Il Consiglio di Stato era a conoscenza del progetto pilota della Città di Winterthur e dei risultati che sono scaturiti dallo stesso?

Il Consiglio di Stato era a conoscenza dello studio e tramite la Sezione del sostegno sociale (che si era già proattivamente interessata del progetto nell'ambito dell'analisi svolta dalla SUPSI nel 2018) ha partecipato lo scorso 24 giugno 2021 alla conferenza annuale dell'Associazione romanda e ticinese delle istituzioni dell'azione sociale

(ARTIAS) durante la quale è stato presentato anticipatamente il rapporto finale dell'accompagnamento scientifico al progetto pilota presso la città di Winterthur (datato novembre 2017). La stessa Sezione del sostegno sociale ha successivamente preso conoscenza del rapporto di aggiornamento dei risultati dell'esperienza, pubblicato a luglio 2021.

2. Quanti casi sono assegnati in media ad ogni operatore/operatrice di riferimento (OSA) dell'USSI del DSS? Qual è l'evoluzione negli ultimi 10 anni?

La tabella mostra l'evoluzione del numero di incarti per operatore socio-amministrativo negli ultimi dieci anni. L'indicatore è calcolato tenendo in considerazione il numero di incarti attivi per rapporto al numero di OSA attivi (al netto delle formazioni, dei congedi, delle assenze di lunga durata e degli OSA dedicati all'apertura centralizzata dei dossier¹).



*Dato provvisorio per quel che concerne il numero di dossier per OSA

Fonte: SdSS-DASF/DSS

L'evoluzione del numero di incarti per OSA mostra un aumento importante, in particolare dal 2011 al 2017, dovuto principalmente al marcato aumento del numero di domande attive a fronte di una stabilità del numero di collaboratori. Nell'ambito delle conclusioni dello studio SUPSI, base sulla quale è stata riorganizzata la Sezione del Sostegno sociale, il Consiglio di Stato ha condiviso l'obiettivo suggerito dalla citata valutazione secondo cui il numero ideale di dossier per operatore - considerando che con la riorganizzazione del settore le attività di inserimento sono svolte per lo più da un servizio preposto a questo compito - è di 160/180 incarti. A partire dal 2018 vi è stata un'importante diminuzione dell'indicatore a seguito dell'adeguamento delle risorse concesso nell'ambito della citata riorganizzazione.

¹ L'apertura centralizzata a fine 2021 contava 3.6 unità a tempo pieno, dedicate all'apertura di tutte le nuove domande così da garantire il doppio controllo iniziale, la qualità dell'analisi del dossier e la parità di trattamento dei beneficiari. Si tratta di un'implementazione auspicata dai recenti rapporti di revisione del Controllo cantonale delle finanze.

Ciononostante non è stato possibile raggiungere tale obiettivo malgrado un costante aumento delle risorse effettivamente occupate (in unità a tempo pieno). La leggera diminuzione delle risorse occupate, rilevata a partire dal 2019, è in particolare da ricondurre ai tempi necessari per la formazione dei nuovi collaboratori, alle assenze di lunga durata e all'implementazione del sistema di controllo legato all'apertura centralizzata degli incarti (dal 2021, 3.6 unità di operatori socio-amministrativi sono dedicati ad un'analisi iniziale delle domande che permette di aumentare la qualità del servizio svolto, tramite un doppio controllo di tutte le nuove domande, e di garantire la parità di trattamento ai richiedenti) .

Si osserva che l'obiettivo di 160/180 incarti per OSA non è direttamente raffrontabile con il numero di incarti per operatore analizzato nello studio di Winterthur, in quanto le figure professionali svolgono attività diverse. Infatti gli operatori dello studio svolgono attività sia di erogazione di prestazioni che di inserimento socio-professionale, contrariamente all'USSI che dispone di un servizio specializzato per la questione inserimento. Gli effetti sono i medesimi: un aumento del tempo dedicato all'accompagnamento dei beneficiari. Si condivide tuttavia la necessità di definire un carico massimo per operatore, con una chiara distinzione dei ruoli svolti dal servizio prestazioni e dal servizio inserimento.

3. Quanti casi sono assegnati in media ad ogni operatore/operatrice sociale del "Servizio d'inserimento" dello stesso USSI? Qual è l'evoluzione negli ultimi anni?

Dalla sua creazione nel 2018, il Servizio ha conosciuto un importante sviluppo, sia per quel che concerne il numero di consulenti all'inserimento attivi che per il numero e target di utenti seguiti. Nel 2018 il servizio era composto da 3 collaboratori, divenuti 4 nel 2019 e 9 nel 2020. Da inizio 2021 il servizio conta 10 collaboratori, tra cui 1 capo servizio, 8 consulenti all'inserimento e 1 impiegata amministrativa.

Inizialmente il servizio si è occupato principalmente di beneficiari con età compresa tra i 18 e i 25 anni, mentre con il consolidamento dei nuovi collaboratori dalla seconda metà del 2020 l'accompagnamento individualizzato è stato gradualmente esteso anche a i beneficiari con età uguale o superiore ai 45 anni che presentano una nuova domanda di prestazione assistenziale. Considerate le risorse attuali, il servizio si occupa dunque unicamente delle due fasce ritenute maggiormente sensibili, ovvero giovani adulti e over 45.

A fine giugno 2020 erano 249 i giovani seguiti dal Servizio inserimento, aumentati a 336 a fine dicembre 2020 per attestarsi a 330 a fine settembre 2021 (a fronte di 402 giovani attivabili). Occorre precisare che da fine dicembre 2020 il servizio offre un accompagnamento anche alle persone con più di 45 anni che hanno depositato una nuova domanda. Questi erano 31 a fine dicembre 2020, raggiungendo i 178 a fine settembre 2021. Attualmente tutti i consulenti svolgono la loro attività "a pieno regime" e si calcola che ogni operatore in media segue una sessantina di dossier, a fronte delle raccomandazioni di 70/100 incarti per consulente contenuto nel citato rapporto SUPSI. A medio termine, con la presa a carico delle nuove domande over 45, si raggiungerà la quota indicata dallo studio SUPSI. Anche per il servizio inserimento, analogamente al servizio prestazioni, vi è inoltre da considerare che il numero di incarti seguiti è influenzato anche dal periodo introduttivo e formativo necessario ai nuovi collaboratori del servizio e che quindi non hanno ancora gli incarti di un operatore a tempo pieno. Se a questa variazione di risorse aggiungiamo l'ampliamento della fascia di beneficiari seguiti, risulta

poco significativo calcolare il numero medio di dossier per operatore, che sarà tuttavia un indicatore utile nei prossimi anni quando la situazione si sarà stabilizzata.

4. Il Consiglio di Stato ha una visione d'insieme sui numeri d'incarti assegnati in media a ogni operatore/operatrice degli sportelli Laps?

4.1 Se no, per quale motivo?

4.2.1 Se sì, quanti sono gli incarti assegnati in media a ogni operatore/operatrice degli sportelli Laps?

4.3 Ci sono differenze nel numero di incarti assegnati tra le singole realtà regionali?

I 12 sportelli regionali Laps operano in base alla Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali, che si prefigge di garantire il minimo vitale a tutte le unità di riferimento (famiglie) del Cantone.

Gli sportelli sono gestiti dai Comuni e si occupano, dopo una consulenza sociale con i potenziali utenti, della determinazione dell'unità di riferimento (UR) e del reddito disponibile residuale (RDR) per l'inoltro delle seguenti domande di prestazioni:

- Indennità straordinarie di disoccupazione (ISD): prestazione destinata alla copertura del fabbisogno delle UR in cui vi è stata la cessazione di una attività indipendente.
- Assegno familiare integrativo (AFI): prestazione destinata alla copertura del fabbisogno dei figli in età inferiore ai 15 anni.
- Assegno di prima infanzia (API): prestazione versata in combinazione con l'AFI allo scopo di coprire la lacuna di reddito dell'intera UR con figli in età inferiore all'obbligo scolastico.
- Prestazioni assistenziali: prestazione che si pone come ultimo livello della cascata Laps e che interviene a copertura del fabbisogno delle UR. Le prestazioni assistenziali si pongono inoltre l'obiettivo, laddove possibile, di sostenere un percorso di integrazione sociale e professionale dei beneficiari.

Il compito principale degli sportelli Laps è dunque l'istruzione di una o più domande di prestazioni Laps da inoltrare al Cantone. Sarà poi quest'ultimo, attraverso le unità amministrative proposte, a decidere le prestazioni. Diversamente dagli uffici cantonali, gli sportelli Laps si occupano dunque di principio dell'allestimento della prima richiesta ma non della gestione dei dossier successiva all'inoltro delle stesse.

Il Cantone, per il tramite del Servizio Centrale delle Prestazioni Sociali (SCPS) gestisce l'operato degli sportelli regionali Laps per il tramite di un contratto di prestazioni. Gli sportelli Laps risultano estremamente eterogenei tra loro per dimensione ed organizzazione del lavoro. L'organizzazione operativa spetta al Comune sede. Il Cantone tuttavia vigila costantemente sul rispetto delle procedure emanando istruzioni operative e verificando periodicamente la qualità del loro operato. Allo stato attuale vi sono complessivamente 34 operatori di sportello abilitati sui 12 sportelli regionali.

Nel 2021 gli sportelli Laps hanno complessivamente inoltrato 3'723 protocolli di richiesta. Un protocollo è composto da una o più richieste di prestazioni Laps. Nel complesso gli sportelli regionali nel corso del 2021 hanno inoltrato 5'170 diverse domande di prestazioni Laps di cui 1'617 richieste di prestazioni assistenziali. Negli ultimi anni sia il numero di protocolli sia il numero delle richieste delle singole prestazioni hanno subito una riduzione.

RG n. 301 del 26 gennaio 2022

Evoluzione protocolli inoltrati di prestazioni Laps 2016-2021

SPORTELLO REGIONALE	2016	2017	2018	2019	2020	2021
AGNO	292	234	260	231	199	168
BELLINZONA	952	864	792	849	758	697
BIASCA	405	322	276	280	255	220
CAPRIASCA	150	73	60	51	72	75
CHIASO	427	367	412	387	347	351
LOCARNO	807	703	748	676	689	598
LOSONE	224	200	183	174	178	156
LUGANO	924	820	891	852	809	701
MASSAGNO	258	213	206	225	181	184
MENDRISIO	284	256	275	271	250	262
PARADISO	218	154	162	154	148	167
PATRONATO	17	29	20	35	20	24
TORRICELLA	61	136	130	127	118	120
Totale	5019	4371	4415	4312	4024	3723

Evoluzione richieste di prestazioni Laps 2016-2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Indennità straordinarie	107	92	94	83	95	29
Assegno integrativo	2635	2255	2475	2345	2315	2148
Assegno Prima Infanzia	1529	1429	1355	1374	1410	1376
Assistenza	2365	2111	1960	2013	1729	1617
Totale	6636	5887	5884	5815	5549	5170

5. Visto l'aumento della durata di percezione di prestazioni sociali in Ticino, il Consiglio di Stato come si pone alla proposta di diminuire il carico lavorativo dei singoli operatori/operatrici LAPS e all'interno dell'USSI per migliorare l'esito dell'accompagnamento?

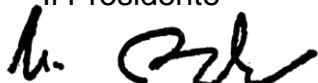
Il Consiglio di Stato si è chinato in prima battuta sulla quantità e qualità del servizio offerto ai beneficiari di prestazioni assistenziali tramite le due valutazioni commissionate dalla SUPSI citate precedentemente, condividendo in particolare l'obiettivo di raggiungere un carico di lavoro equivalente a 160/180 incarti per ogni operatore socio-amministrativo. Lo stesso Consiglio di Stato si china annualmente su questo aspetto, apportando nell'ambito dell'allestimento dei preventivi annuali dei graduali adeguamenti alle risorse, in modo da raggiungere nei prossimi anni l'obiettivo stabilito. Si ricorda che nell'ambito del preventivo 2021 è stato autorizzato un aumento di 3 unità OSA alle quali se ne aggiungeranno ulteriori 2 nel 2022. Si osserva inoltre che il Consiglio di Stato presenta l'evoluzione dell'indicatore "carico di lavoro per OSA" nell'ambito dei consuntivi annuali.

Il tempo impiegato per l'elaborazione della presente risposta ammonta complessivamente a circa 5 ore lavorative.

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

PER IL CONSIGLIO DI STATO

Il Presidente



Manuele Bertoli

Il Cancelliere



Arnoldo Coduri

Copia a:

- Dipartimento della sanità e della socialità (dss-dir@ti.ch)
- Sezione del sostegno sociale (dss-sdss@ti.ch)