

Messaggio

numero	data	Dipartimento
4625 / 1	21 marzo 1997	OPERE SOCIALI
Concerne		

Introduzione nella legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 di una norma per l'organizzazione di programmi occupazionali e di formazione così come stages e altre attività allo scopo di favorire l'inserimento sociale e professionale

Onorevole signor Presidente,
onorevoli signore e signori Consiglieri,

con il presente messaggio ci pregiamo sottoporre al vostro esame il disegno di modifica della legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971.

Scopo della proposta è di completare il dispositivo d'inserimento sociale e professionale (Capitolo II A) adottato dal Gran Consiglio il 3 ottobre 1994 con una norma che permetta la realizzazione di attività occupazionali in vista di un inserimento sociale e professionale dei beneficiari di prestazioni assistenziali e con delle misure promozionali che incentivino l'assunzione di beneficiari di prestazioni assistenziali analogamente a quanto previsto dal progetto di legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-rilocc). La necessità di procedere nella direzione indicata è in diretta relazione con il nuovo orientamento della Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI), modificazione del 23 giugno 1995 in vigore dal 1. gennaio 1997.

Il primo capitolo fornisce alcune informazioni che mostrano la situazione di riferimento, in particolare in rapporto all'aggiornamento dell'ottobre 1996 del Rapporto sulle Linee direttive e sul Piano finanziario.

In un secondo capitolo si indicano gli elementi essenziali del nuovo regime LADI nel campo delle misure attive d'inserimento dei disoccupati. Il terzo capitolo fa stato dei primi risultati nell'applicazione del dispositivo d'inserimento della legge sull'assistenza sociale. Il quarto capitolo è dedicato al commento delle modifiche proposte e il quinto alla valutazione delle conseguenze finanziarie.

I. L'EVOLUZIONE DELLA SITUAZIONE

Il Rapporto sul 1° aggiornamento delle Linee direttive e del Piano finanziario (ottobre 1996) in merito agli obiettivi programmatici indica che

"...la lotta all'esclusione deve evitare che un numero crescente di cittadini venga messo ai margini dell'attività produttiva e quindi nell'impossibilità di procurarsi un reddito sufficiente per condurre un'esistenza dignitosa e restare così inserito nella comunità. Per fare ciò occorre da un lato riorientare l'impiego dei mezzi oggi utilizzati per finanziare la permanenza in

disoccupazione, puntando maggiormente sul finanziamento di programmi e di misure attive di reinserimento del disoccupato (tramite i programmi LADI e i dispositivi della Legge cantonale sull'assistenza sociale), e dall'altro armonizzare gli strumenti esistenti di redistribuzione della ricchezza (redditi di complemento), per rendere più efficace ed efficiente la politica sociale dello Stato verso chi comunque non riesce a garantirsi autonomamente un reddito sufficiente;"

Nella scheda programmatica 2 - Obiettivo programmatico: lotta all'esclusione, dopo aver illustrato la preoccupante evoluzione dei principali indicatori relativi alla disoccupazione ed al costo relativo, all'assistenza sociale¹, si sottolinea che:

"...Limitarsi a finanziare la disoccupazione è quindi estremamente costoso. Inoltre rappresenta un obiettivo limitato che arrischia di spaccare la nostra società tra integrati e esclusi con grave danno per la coesione sociale, quindi - di riflesso - anche per l'economia".

In termini concreti ciò significa che a lato dei programmi di occupazione richiesti dalla LADI, si intende applicare in forma generalizzata il dispositivo d'inserimento della legge sull'assistenza sociale, mediante una modifica delle base legale.

Sotto l'aspetto sostanziale questa scelta si giustifica in quanto il mercato non è in grado di soddisfare dei bisogni sociali.

Affinché le iniziative corrispondano al principio di adeguatezza il Consiglio di Stato intende prevedere l'introduzione di elementi di concorrenza positiva tra gli enti interessati all'organizzazione delle attività occupazionali e prevedere una corretta remunerazione delle prestazioni offerte.

Il Consiglio di Stato ritiene infine che la portata di questi compiti richieda la partecipazione di tutto il tessuto sociale; di conseguenza si dovranno adottare delle misure di finanziamento che coinvolgano anche i Comuni, stimolandoli pure a promuovere progetti d'inserimento.

Questo aspetto è ripreso nel capitolo relativo alle conseguenze finanziarie.

II. IL REGIME LADI DAL 1° GENNAIO 1997

Il secondo pacchetto è entrato in vigore il 1° gennaio 1997.

L'accentuazione dei provvedimenti di inserimento (art. 71a e seguenti) richiede la creazione di circa 1'500 posti in programmi di occupazione per il Cantone Ticino.

La revisione si caratterizza per un ampliamento e potenziamento dei provvedimenti preventivi che investono più settori:

- **promovimento dell'attività lucrativa indipendente (artt. 71a-71d);**
- **occupazione temporanea mediante programmi di istituzioni pubbliche e private senza scopo di lucro (art. 72). Il diritto ad un'occupazione temporanea finalizzata "... a procurare lavoro o a permettere una reintegrazione nell'attività lavorativa" è fissato dall'art. 72a;**
- **sussidi per la formazione (art. 66a);**
- **sussidi per il promovimento del collocamento (art. 74).**

¹ Uno studio pubblicato nel mese di dicembre 1995 dalla "Vie Economique" fa stato di una durata superiore di permanenza in assistenza in rapporto alla durata di permanenza in disoccupazione per i disoccupati che hanno esaurito le indennità LADI.

A fianco di questi provvedimenti vanno menzionati quelli già disponibili:

- partecipazione a corsi (art. 60);
- periodo d'introduzione (art. 65);
- sussidi per la mobilità geografica (art. 68).

L'occupazione temporanea (programmi d'occupazione), secondo indicazioni esplicite dell'UFIAML, si rivolge esclusivamente ai disoccupati LADI.

I beneficiari di prestazioni assistenziali che, pur avendo esaurito le prestazioni LADI, sono ancora abili per i provvedimenti d'inserimento hanno potuto essere occupati nei programmi LADI solo fino alla fine del 1996.

Inoltre la partecipazione a programmi d'occupazione non è più computata come periodo di contribuzione durante il quale il disoccupato ha svolto un'occupazione soggetta a contribuzione (art. 13 2 quater). Ciò significa, in altri termini, che la partecipazione a programmi d'occupazione non fa rinascere il diritto alle indennità.

Il capo dell'Ufficio del lavoro ha immediatamente recepito le conseguenze della revisione della LADI. Egli ha avuto infatti modo di affermare che nei prossimi due-tre anni la fila degli assistiti arrischia di ingrossarsi notevolmente. Il Cantone deve pertanto prevedere possibili alternative all'assistenza, con il duplice obiettivo di evitare (dove è evitabile) la definitiva esclusione dal mondo del lavoro e di contenere l'aumento prevedibile dei costi d'assistenza in termini sopportabili. Questo può avvenire con occupazioni temporanee che mantengono i legami con il mondo del lavoro e danno di nuovo diritto a indennità LADI (almeno 12 mesi di attività) o con il reinserimento definitivo in attività stabili nel settore sociale o nell'economia privata.

III. IL DISPOSITIVO D'INSERIMENTO DELLA LEGGE SULL'ASSISTENZA SOCIALE

La modifica della legge sull'assistenza sociale adottata il 3 ottobre 1994 e del relativo regolamento concernente l'inserimento sociale e professionale del 22 marzo 1995, sono entrati in vigore il 2 maggio 1995.

In termini schematici la modifica introduce il principio del diritto dei beneficiari di prestazioni assistenziali alle misure sociali e professionali d'inserimento con una formulazione simile a quella dell'art. 72a LADI.

La concretizzazione del diritto si attiva con la stipulazione di un contratto d'inserimento che costituisce la controprestazione alla prestazione assistenziale.

Si prevedono due modi di inserimento: sociale per coloro che non sono in grado di accedere al mercato del lavoro, ma che possono aspirare ad un grado di autonomia maggiore, o che necessitano di un periodo di avviamento, professionale per i beneficiari di prestazioni che mostrano di essere in grado di rientrare nel mondo del lavoro.

Il Consiglio di Stato ha deciso una fase pilota di un anno da attuarsi con beneficiari di prestazioni che fanno riferimento alla causa "disoccupazione" e "reddito insufficiente" ed ha pianificato i contratti da sottoscrivere in un numero di cento.

L'attuazione del dispositivo si concretizza nella creazione di un network, i Comitati regionali, incaricati di valutare i progetti di inserimento e allestimento dei contratti d'intesa con l'Ufficio dell'assistenza sociale (art. 2 Regolamento).

Il concetto di rete si concretizza nella composizione dei sei Comitati regionali. Ne fanno parte:

- un assistente sociale dell'Ufficio sociale (DOS);
- un funzionario dell'Ufficio regionale di collocamento (DFE);
- un orientatore professionale (DIC);
- un funzionario dell'Ufficio dell'assicurazione invalidità (DOS).

L'assistente sociale assicura il coordinamento, il segretario dell'Ufficio dell'assistenza assiste il Comitato ed esegue i provvedimenti.

Il Comitato fa capo ad altri Servizi dell'Amministrazione ed a Enti esterni.

Questa organizzazione ha dato buona prova.

A fine giugno sono stati sottoscritti:

- | | | |
|--|-----|--------------|
| - contratti d'inserimento professionale: | 109 | } 126 totale |
| - contratti d'inserimento sociale: | 17 | |
| | | |
| - casi di non ritorno nell'assistenza: | 14 | |

Le persone contattate sono state 240; quelle non idonee, che necessitavano di un inserimento sociale elementare o che non erano in grado di integrarsi in queste attività, erano 114.

Questa fase sperimentale ha fornito utili indicazioni valide anche per il tema oggetto del presente messaggio.

In termini riassuntivi:

- a) L'esperienza mostra che occorre preliminarmente procedere ad una ricerca di posti-lavoro, con la definizione dei profili.

La Sezione degli istituti sociali ha preso contatto con tutti gli Istituti sociali sussidiati ed ha potuto verificare la disponibilità dei 100 posti con la descrizione delle esigenze del datore di lavoro.

Questi dati sono stati utilizzati nel seguente modo:

- la metà che riguardava istituti comunali o para-comunali è stata utilizzata dall'Ufficio dell'assistenza sociale per l'inserimento di beneficiari di prestazioni assistenziali, essendo evidente anche l'interesse finanziario dei Comuni che assumono il 30% delle prestazioni assistenziali;
- l'altra metà è stata offerta all'Ufficio del lavoro per delle occupazioni per i disoccupati LADI.

Si nota quindi un'ottima collaborazione tra i due Servizi e d'altra parte la descrizione delle esigenze da parte dei datori di lavoro ha facilitato la ricerca dei candidati ed ha minimizzato gli insuccessi.

- b) Il sentimento di impotenza scaturisce dalla durata temporanea dell'occupazione, limitata a 6 mesi con conseguenze negative per il beneficiario, dato il rientro nel sistema assicurativo o nel sistema assistenziale o in un mix, nel caso che la prestazione LADI non soddisfi le esigenze minime di fabbisogno.

Insoddisfazione anche da parte dei datori di lavoro che volentieri, nella maggior parte dei casi, sarebbero stati favorevoli a proseguire il rapporto di lavoro.

- c) Valutazione positiva della collaborazione in rete dei Servizi coinvolti che per la prima volta si trovano ad operare parallelamente in modo sistematico anche perchè, oltre ad un chiaro obiettivo da raggiungere, hanno seguito un periodo di formazione apposito in comune.
- d) Bisogno di una integrazione organica degli assistenti sociali con l'Ufficio dell'assistenza sociale.
- e) Necessità di una ricerca più sistematica di occupazioni che possono dare luogo ad un inserimento duraturo.
- f) Esigenza di coinvolgere i Comuni e le Associazioni dei datori di lavoro per favorire la creazione e la ricerca di disponibilità di posti di lavoro.

IV. COMMENTO ALLE NORME

L'esigenza di organizzare delle attività di occupazione, finalizzate all'inserimento dei beneficiari di prestazioni assistenziali, richiede che questa possibilità sia espressa in termini espliciti nella legge sull'assistenza sociale poiché non si potrà più fare ricorso, dal 1° gennaio 1997, ai programmi LADI per i beneficiari di prestazioni assistenziali che sono ancora compresi nel termine quadro ed a maggior ragione per quelli che ne sono già usciti.

I programmi per i beneficiari di prestazioni assistenziali rientrano quindi completamente nel dispositivo d'inserimento della legge sull'assistenza sociale.

E' questa la ragione della proposta di modifica della legge sottoposta per approvazione. A titolo informativo si indica che il Gran Consiglio del Canton Neuchâtel ha accettato il 25 giugno 1996 la "Loi sur l'action sociale" che prevede una disposizione analoga a quella proposta con il disegno di legge e che si basa su motivazioni analoghe a quelle sviluppate nel presente Messaggio.

L'attuale base legale non è sufficiente per promuovere l'organizzazione di programmi d'inserimento. Si è infatti voluto verificare se questo intervento possa essere considerato vincolato, vale a dire conseguenza immediata o prevedibile delle disposizioni dell'attuale Capitolo II a "Inserimento sociale e professionale".

L'esame mostra che:

- a) il testo di legge (art. 31a - 31f e regolamento) è abbastanza generico per cui si potrebbe ritenere che costituisca una base legale sufficiente al riguardo;
- b) dal messaggio 3 ottobre 1994 relativo alla modifica della legge risulta che le misure previste dovevano essere attuate in prima linea nell'ambito della LADI (e non poteva essere altrimenti in quanto non era ancora definito in dettaglio la revisione che entra in vigore il 1° gennaio 1997) e solo subordinatamente andare a carico dell'assistenza (cf. Messaggio citato p. 21);

- c) le premesse sono attualmente fundamentalmente diverse poiché non è più possibile ricorrere alla LADI e l'impegno finanziario è quindi superiore a quanto ipotizzato nel messaggio.

E' quindi opportuno provvedere ad un adeguamento della base legale.

Il Dipartimento delle opere sociali, per il tramite dell'Ufficio dell'assistenza sociale, si occuperà dell'organizzazione delle attività indicate all'art.31g e ne promuoverà la realizzazione da parte di terzi.

L'Ufficio del lavoro curerà la gestione di queste attività analogamente ai compiti che svolge per i programmi del regime LADI.

La somiglianza dei due tipi di intervento è infatti tale che si giustifica la concentrazione in un unico ufficio dei due ambiti d'attività fermo restando che le scelte delle attività e delle persone che vi partecipano è di competenza dell'Ufficio del lavoro per i programmi LADI, dell'Ufficio dell'assistenza sociale per gli altri, tenuto però conto dell'esigenza prioritaria di coordinare gli interventi.

La collaborazione con gli enti pubblici, in particolare i Comuni, è necessaria per la riuscita dell'operazione.

Il disegno di legge riprende, a favore dei beneficiari di prestazioni assistenziali, due misure proposte dal disegno di legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-rilocc). Si tratta dell'incentivo all'assunzione (art. 31h) e delle facilitazioni per l'assunzione di beneficiari problematici (art. 31i).

I citati provvedimenti si differenziano unicamente per la situazione soggettiva dei beneficiari, in questo caso di persone che hanno dovuto richiedere l'intervento dell'assistenza sociale, ma che dal profilo delle difficoltà d'inserimento si ritrovano grosso modo nella stessa situazione.

Appare quindi ragionevole prevedere nelle due leggi settoriali le stesse misure e le medesime modalità d'applicazione (art. 31i).

Inoltre per definire chiaramente i campi di applicazione si propone di esplicitare all'art. 2 la sussidiarietà delle misure assistenziali anche rispetto a quelle per combattere la disoccupazione previste da altre leggi, in particolare la L-rilocc, che tecnicamente non rientrano nel concetto di assicurazioni sociali ma piuttosto in quello della sicurezza sociale.

Questo approccio implica di conseguenza un nuovo passo verso una migliore collaborazione tra i principali servizi interessati; oltre ai già citati Uffici dell'assistenza sociale e del lavoro attorno ai quali ruota tutta l'operazione dovranno essere maggiormente coinvolti l'Ufficio cantonale dell'Al, l'Ufficio dell'orientamento scolastico e professionale, la Divisione della formazione professionale, i Comuni e le organizzazioni economiche cantonali.

In questa direzione si indirizza il Consiglio di Stato nelle proposte presentate nel citato aggiornamento delle Linee direttive. A pag. 18 del Rapporto si legge che si studierà l'opportunità di istituire un Gruppo operativo "OCCUPAZIONE E LOTTA ALL'ESCLUSIONE" che avrà i seguenti principali compiti da svolgere:

- a) definizione degli obiettivi concreti e delle modalità d'intervento;
- b) facilitazione dello scambio di esperienze tra uffici interessati;

- c) coordinazione dell'attività tra ufficio del lavoro, dell'assistenza e dell'assicurazione invalidità;
- d) creazione di almeno 500-1000 posti di lavoro come sbocco per i 1'500 programmi occupazionali LADI e altri 300-500 circa per i programmi d'inserimento LAS.

I Comuni sono interessati all'organizzazione di programmi d'occupazione siccome il progetto di disegno di legge prevede la loro partecipazione finanziaria ai costi dei programmi d'inserimento.

I Comuni dovranno assumere un ruolo essenziale nella messa a disposizione di occasioni di lavoro.

È quindi proposta una modifica dell'art. 32a che introduce la partecipazione dei Comuni del 30% per l'esecuzione delle misure previste dal Capitolo IIA della legge.

La partecipazione alle spese d'inserimento non prevede la contropartita di partecipazione alle entrate in quanto, in base all'art. 35 cpv. 2, le spese assunte per l'inserimento non sono rimborsabili.

Altrettanto essenziale è la collaborazione delle organizzazioni economiche cantonali in vista di creare delle effettive occasioni di inserimento.

V. CONSEGUENZE FINANZIARIE

La valutazione delle conseguenze finanziarie per l'organizzazione di programmi (art. 31g) tiene conto di quattro elementi:

- a) la remunerazione dei partecipanti;
- b) i costi di organizzazione dei programmi (direzione, supporto, ecc.);
- c) la partecipazione dei Comuni;
- d) gli oneri supplementari per l'Ufficio del lavoro.

L'evoluzione delle spese assistenziali con l'ipotesi di programmi d'inserimento va calcolata tenendo conto dei minori oneri per prestazioni assistenziali derivanti dalla partecipazione a detti programmi.

La stima sarà ulteriormente verificata per tendere ad un ulteriore contenimento agendo, come richiesto dalle Linee direttive sui costi di organizzazione con la messa in concorrenza degli organizzatori e sulle entrate mediante verifica della capacità finanziaria dei beneficiari dei servizi offerti.

I costi per l'esecuzione degli articoli 31h e 31i si basano sui parametri indicati dalla L-rilocc per le misure analoghe.

Il salario di riferimento è di fr. 3'700.-, gli oneri sociali sono arrotondati al 16%.

La stima fornisce le seguenti risultanze:

	1° anno	2° anno
- art. 31h: incentivo all'assunzione 16%x3'700.-x200(casi)	1,40 mio di fr.	2,80 mio di fr.
- art. 31i: assunzione di disoccupati problematici 30%x3'700.-x100(casi)	1,30 mio di fr.	1,30 mio di fr.
- art. 31g: programmi d'occupazione (4'000.- ./ 2'500) ² x12x 200(casi)	3,60 mio di fr.	3,60 mio di fr.
T o t a l e	6,30 mio di fr.	7,70 mio di fr.
di cui 70% a carico del Cantone (30% a carico dei Comuni)	4,41 mio di fr.	5,39 mio di fr.
Importo a PF	./ 2.00 mio di fr	./ 2.00 mio di fr.
Totale maggior spesa	2.21 mio di fr.	3,39 mio di fr.

Inoltre l'onere in personale dell'Ufficio del lavoro per la gestione amministrativa dei programmi è stimato in 2 unità supplementari.

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

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, P. Martinelli
p.o. Il Cancelliere, G. Gianella

² Il costo mensile medio per occupato nel programma è stimato in fr. 4'000.-, compresi gli oneri organizzativi. L'importo di fr. 2'500.- mensili corrisponde alla minor spesa per prestazioni assistenziali.

Disegno di

LEGGE

sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 21 marzo 1997 n. 4625 / 1 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'assistenza sociale, dell'8 marzo 1971 è modificata come segue:

Articolo 2

**Subordinazione
dell'assistenza**

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.

Articolo 31g (nuovo)

**Organizzazione di
attività d'inserimento**

¹Allo scopo di favorire l'inserimento sociale e professionale lo Stato organizza e promuove programmi d'occupazione e di formazione, stages e altre azioni.

²Esso può chiedere la collaborazione degli enti pubblici, in particolare dei Comuni, e di organizzazioni private. Ne assicura il coordinamento.

Articolo 31h (nuovo)

**Incentivo
all'assunzione**

¹Lo Stato, tramite un aiuto finanziario, incentiva l'assunzione di beneficiari di prestazioni assistenziali da parte di enti e associazioni che svolgono attività di pubblica attività senza scopo di lucro.

²L'aiuto finanziario corrisponde al 100% degli oneri sociali (AVS/AI/IPG/AD/LPP) a carico del datore di lavoro relativi alle persone assunte conformemente al cpv 1, per la durata effettiva del rapporto di lavoro ma al massimo per 24 mesi.

³L'aiuto finanziario non è riconosciuto agli enti e alle associazioni che hanno operato licenziamenti o soppresso posti di lavoro per motivi economici dopo il 31 dicembre 1996. Le eccezioni sono disciplinate dal regolamento.

Articolo 31i (nuovo)

Assunzione di beneficiari problematici

¹Lo Stato può pure versare sussidi alle aziende che assumono beneficiari di prestazioni assistenziali e il cui collocamento è problematico.

²Il sussidio ammonta ad un massimo del 30% del salario d'uso per una durata di 12 mesi.

³ Il sussidio non è riconosciuto per i periodi in cui l'azienda è al beneficio dell'orario ridotto.

⁴Il sussidio non è riconosciuto alle aziende che hanno operato licenziamenti per motivi economici dopo il 31 dicembre 1996. Le eccezioni sono stabilite dal regolamento.

Articolo 31l (nuovo)

Coordinamento

Le modalità d'applicazione degli artt. 31g, 31h e 31i sono coordinate con le disposizioni previste per le analoghe misure della L-rilocc.

Partecipazione dei comuni

Articolo 32a

a) prestazioni assistenziali

¹Il Comune di domicilio dell'assistito partecipa alle spese per prestazioni assistenziali ed agli eventuali ricuperi, nella misura del 30%.

b) inserimento sociale e professionale

²La partecipazione del Comune di domicilio dell'assistito per le spese d'inserimento di cui al capitolo IIa è del 30%.

II. Entrata in vigore

¹Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum la presente modifica di legge è pubblicata nel Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi del Cantone Ticino.

²Il Consiglio di Stato fissa la data d'entrata in vigore.