

Programmi di occupazione temporanea e pratiche professionali
dell'assicurazione contro la disoccupazione

Valutazione della loro efficacia, esecuzione e sorveglianza

L'essenziale in breve

Nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato due delle undici misure inerenti al mercato del lavoro, ovvero i programmi di occupazione temporanea (POT) e le pratiche professionali. Nel 2013 queste due misure sono costate circa 190 milioni di franchi. In Svizzera 33 000 persone in cerca d'impiego hanno frequentato il POT e 1800 hanno assolto una pratica professionale, ciò che corrisponde al 20 per cento rispettivamente all'1 per cento di tutte le persone in cerca d'impiego nel 2013. Un programma è durato in media 3-4 mesi mentre una pratica professionale 4,5 mesi (6 mesi è il massimo consentito). L'effetto di queste misure, la loro esecuzione a livello cantonale e la sorveglianza sono stati analizzati sulla base di otto cantoni e confrontando le misure prese a livello nazionale. I cantoni in questione sono Argovia, Berna, Ginevra, Lucerna, San Gallo, Svitto, Ticino e Vallese. Le misure nazionali consistono nei POT e nelle pratiche professionali accessibili in tutti i cantoni alle persone in cerca d'impiego. Queste due misure si prefiggono di favorire un'integrazione rapida e duratura dei disoccupati difficili da collocare.

La CDF usa un concetto specifico dell'efficacia che è diverso da quello utilizzato nella convenzione tra Confederazione e cantoni. La reintegrazione non è l'unico elemento preso in considerazione. Nel 2013 ai partecipanti era stato chiesto se trovassero utile la misura e se gli obiettivi in materia di risultati erano stati raggiunti. In tal modo si tiene conto del mandato dell'assicurazione contro la disoccupazione, ovvero quello di fornire consulenza orientata alla clientela e di fornire prestazioni in favore degli assicurati. Nella media gli interpellati hanno portato a termine la misura un anno fa.

Due terzi hanno trovato lavoro, ma solo la metà ritiene il programma utile

I POT offrono possibilità di lavoro limitate nel tempo e accompagnate professionalmente. Nell'impostazione del programma i cantoni sono liberi per cui i generi di programmi, gli obiettivi in materia di risultati e i destinatari sono molto diversi. Nei POT esterni l'impiego avviene in un'istituzione senza scopo di lucro del mercato del lavoro primario. Questo comprende tutti i rapporti di lavoro e di occupazione esistenti nell'ambito dell'economia libera. Nei POT interni si tratta di posti di lavoro in istituzioni specializzate procurati dagli enti pubblici.

Complessivamente due terzi dei partecipanti hanno trovato un impiego alla fine del programma. Un terzo lavora ora con un contratto di durata indeterminata e può quindi essere considerato inserito durevolmente. Tuttavia solo la metà delle persone ha ritenuto che il programma per la reintegrazione lavorativa fosse utile. Tra i cantoni si rilevano notevoli differenze in fatto di valutazione: con due terzi di riscontri positivi, i POT nazionali e quelli dei cantoni di Berna, Ginevra e Argovia hanno dato i voti migliori. In tutti i cantoni e nei programmi nazionali i riscontri concernenti i singoli obiettivi vanno nella direzione di queste valutazioni.

Gli obiettivi in termine di efficacia variano in funzione del tipo di POT dato che un sondaggio presso gli offerenti e le istituzioni di accoglienza illustra questa importanza diversa. In ogni modo presso-



ché nessun obiettivo è stato valutato come insignificante in un cantone o nei programmi nazionali. Lo scopo dei POT esterni è raccogliere esperienze professionali e migliorare le competenze professionali. In vista della ricerca di un impiego è importante disporre di una referenza e allacciare contatti rilevanti. Nei POT interni figura in primo piano l'insegnamento delle competenze sociali. Vengono trattati temi quali spirito di gruppo, puntualità e affidabilità. Questi programmi interni intervengono nei casi di problemi psichici oppure di farmacodipendenze. In questo caso, l'ambiente di lavoro potrebbe avere un effetto stabilizzante qualora richieda disciplina e favorisca l'autostima. Infine, questi programmi sono anche utilizzati per chiarire la disponibilità temporale o la capacità lavorativa per un nuovo posto. In tal caso, il POT non sarebbe considerato di grande utilità. Entrambe le forme di programma dovrebbero incentivare i partecipanti nella ricerca di un lavoro.

I partecipanti al programma ritengono che i POT esterni sono di gran lunga migliori rispetto a quelli interni, ma non tutti i cantoni hanno tali posti di programma nel mercato del lavoro primario. L'analisi dell'esecuzione cantonale indica che più un cantone offriva tali impieghi, tanto migliore era il riscontro medio dei partecipanti. A tal proposito se la salute psichica e la motivazione della persona lo permettono e l'ambiente sociale di lavoro è pronto ad accogliere il candidato bisognerebbe sempre privilegiare i collocamenti esterni. I programmi interni di occupazione temporanea sono sicuramente giustificati, ma a causa dei costi elevati dovrebbero essere attuati con parsimonia.

Un assicurato cambia raramente la misura. Sebbene in alcuni cantoni la maggioranza dei partecipanti del programma si sia espressa negativamente, in oltre il 50 per cento dei casi il programma non viene tuttavia interrotto. Si consiglia una verifica più regolare da parte dei consulenti del personale in occasione di colloqui e, laddove necessario, cambiare o interrompere il programma in corso.

Migliore valutazione per le pratiche professionali, che sono comunque raramente proposte, sebbene offrano maggiori possibilità di reintegrazione

L'80 per cento dei praticanti ha valutato la misura positiva, il 90 per cento ha in seguito trovato un lavoro e, di questo, il 55 per cento ha un contratto a tempo indeterminato. Nelle pratiche professionali in primo piano si trova l'acquisizione di esperienza pratica dopo la conclusione di una formazione. L'impiego avviene direttamente in un'impresa, in un'istituzione senza scopo di lucro o in un'amministrazione. Di regola i praticanti cercano il loro impiego autonomamente. Nella loro modalità i praticanti sono simili ai POT esterni ma vengono impiegati di rado. Solo in questa misura l'istituzione di accoglienza deve assumere il 25 per cento dell'indennità giornaliera, che il disoccupato riceve dall'assicurazione contro la disoccupazione.

Focalizzare sull'impiego delle misure e migliorare la concertazione degli obiettivi

Secondo le direttive, entrambe le misure devono essere applicate alle persone in cerca di impiego con media o seria difficoltà di collocamento. Tra i cantoni l'idoneità al collocamento viene valutata diversamente. Al fine di garantire un impiego effettivo dei mezzi è necessaria un'armonizzazione. L'analisi dell'esecuzione dimostra che i cantoni di Argovia, Berna e Ginevra applicano i POT in modo più restrittivo e in media li attivano più tardi rispetto agli altri. I loro partecipanti presentano un maggior rischio di disoccupazione di lunga durata. Il CDF raccomanda di focalizzare l'impegno nei restanti cantoni.

Una componente importante è data dagli obiettivi che dovrebbero essere raggiunti con la misura. Più gli obiettivi erano ritenuti sensati da parte delle persone in cerca di impiego, più il POT era considerato utile. A questo riguardo sussiste margine manovra per migliorare il grado di dettaglio, di senso e di comunicazione degli obiettivi. Troppi partecipanti hanno affermato che non erano stati concertati. Inoltre gli obiettivi devono essere noti a tutti gli attori interessati.

I POT e le pratiche professionali racchiudono rischi per cui è necessaria una migliore sorveglianza

I POT e le pratiche professionali sono pure legati a rischi. In primo luogo è possibile prolungare la durata di disoccupazione, poiché durante una misura la persona si candida meno frequentemente per un posto di lavoro. Nel quadro dei POT l'intensità con la quale i partecipanti continuano a effettuare la ricerca di un posto di lavoro non è quasi diminuita, ma un terzo dei partecipanti si è candidato meno intensamente. La problematica viene però leggermente attenuata: la metà dei praticanti attualmente occupati aveva poi ottenuto un impiego di durata indeterminata nelle aziende nelle quali aveva svolto il proprio praticantato. A seconda del cantone la quota dei partecipanti al programma che dichiarava di non aver ricevuto nessun attestato scritto di partecipazione era troppo alta. I consulenti personali dovrebbero effettuare meglio i controlli dei POT e delle pratiche professionali.

In tutti i cantoni l'esecuzione si orienta principalmente verso la reintegrazione. Esistono tuttavia lacune nella sorveglianza dei POT esterni. Possibili ripercussioni negative sul mercato del lavoro dovrebbero essere osservate in modo più proattivo e sistematico. Inoltre, a livello di SECO non esiste ancora una base di dati adatta per controllare la vicinanza al mercato dei POT e l'impiego dei mezzi a favore delle persone con media o seria difficoltà di collocamento. L'accento è posto sul successo immediato della reintegrazione, mentre si tiene troppo poco conto dell'orientamento verso i clienti.

La SECO e l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) hanno preso posizione al riguardo.