



Efficacia ed efficienza del servizio pubblico di collocamento

Rapporto in adempimento del postulato
13.3361 della Commissione dell'economia e dei
tributi CN del 22 aprile 2013

Sommario

Sintesi	4
1 Situazione iniziale	7
1.1 Mandato parlamentare	7
1.2 Oggetto dell'analisi	7
1.3 Struttura del rapporto.....	9
2 Il servizio pubblico di collocamento	10
2.1 Scopi, compiti, organizzazione e finanziamento.....	10
2.1.1 Introduzione	10
2.1.2 Obiettivi e compiti.....	10
2.1.3 Organizzazione	10
2.1.4 Finanziamento	11
2.2 Gestione	13
2.2.1 Situazione iniziale e sviluppo	13
2.2.2 Meccanismo di gestione	14
2.2.3 Attuazione mediante accordi incentrati sui risultati	16
3 Analisi delle differenze cantonali	19
3.1 Esiti della misurazione dei risultati.....	19
3.2 Interrogazione e base dell'analisi	20
3.3 Condizioni quadro e direttive	21
3.3.1 Organizzazione degli organi d'esecuzione	21
3.3.2 Obiettivi e strategie	22
3.3.3 Impiego di risorse.....	24
3.3.4 Gestione e cultura negli organi d'esecuzione	26
3.4 Pratiche esecutive	29
3.4.1 Consulenza	29
3.4.2 Collocamento	30
3.4.3 Controllo	32
3.4.4 Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro	34
4 Conclusioni	39
5 Allegato	43
5.1 Postulato.....	43
5.2 Risultati cantonali	44
5.3 Calcolo dei tetti massimi per spese d'esecuzione e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro	45
5.4 Bibliografia.....	46
5.5 Elenco delle abbreviazioni.....	47

Indice delle immagini

Figura 1: rappresentazione schematica e semplificata delle prestazioni del servizio pubblico di collocamento.....	8
Figura 2: rappresentazione schematica dell'organizzazione del servizio pubblico di collocamento.....	11
Figura 3: numero di persone in cerca d'impiego e numero di collaboratori URC 2001-2014 .	12
Figura 4: risultati 2009-2014 per Cantone ⁹	19
Figura 5: dimensioni URC in posti a tempo pieno e numero di persone in cerca d'impiego; N = 87 URC.....	21
Figura 6: costi d'esercizio e costi del personale 2013 per persona in cerca d'impiego-mese per Cantone	24
Figura 7: costi PML 2013 per persona in cerca d'impiego-mese a seconda del Cantone.....	25
Figura 8: costi d'esercizio per persona in cerca d'impiego-mese 2013 rispetto all'indice di risultato	26
Figura 9: accordo sugli obiettivi con responsabili URC / indice di risultato quale finalità nella valutazione dei responsabili URC e indice di risultato effettivo del rispettivo URC	28
Figura 10: numero di colloqui di consulenza per regione linguistica nel 2014; N = 110 URC	29
Figura 11: numero di cancellazioni con nuova assunzione e relativa motivazione registrata negli anni 2005-2014	31
Figura 12: numero mensile di assegnazioni ogni 100 persone in cerca d'impiego nel 2014; N = 110 URC	32
Figura 13: frequenza sanzionatoria (numero medio di sanzioni mensili ogni 1 000 persone in cerca d'impiego) ed entità delle sanzioni (numero medio di giorni di sospensione per ogni sanzione applicata); N = 110 URC	33
Figura 14: rapporto tra entità delle sanzioni e indice di risultato; N = 110 URC	34
Figura 15: percentuale di persone in cerca d'impiego con provvedimenti inerenti al mercato del lavoro; N = 110 URC.....	35
Figura 16: valutazione dei PML da parte dei responsabili URC; N = 95 URC.....	36
Figura 17: valutazione dei PML da parte dei responsabili URC e indice di risultato; N = 95 URC.....	37

Indice delle tabelle

Tabella 1: costi d'esercizio, spese di personale, numero dipendenti 2008-2014	13
Tabella 2: spese per ID, PML e costi amministrativi in mio. CHF	14
Tabella 3: indicatori di risultato URC/LPML/AC	16
Tabella 4: numero di questionari inviati e compilati	20
Tabella 5: indice globale corretto per Cantone 2005-2014.....	44

Sintesi

Con il postulato «Esecuzione della LADI da parte dei Cantoni», la Commissione dell'economia e dei tributi chiede un rapporto che analizzi le differenze di efficacia nell'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) tra i vari Cantoni. A tal fine vanno esaminati non solo il funzionamento degli uffici regionali di collocamento (URC) ma anche le condizioni quadro cantonali e le diverse modalità di esecuzione dell'AD tenendo conto dei fattori esogeni ed endogeni.

Il postulato trae spunto dall'esecuzione della Legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI). L'assicurazione contro la disoccupazione (AD) disciplinata da questa legge comprende diversi tipi di indennità: indennità di disoccupazione, indennità per lavoro ridotto, indennità per intemperie e indennità per insolvenza, sebbene la percentuale più alta dei costi dell'AD è relativa all'indennità di disoccupazione. Poiché l'interrogazione del postulato fa riferimento agli uffici regionali di collocamento (URC), il presente rapporto è incentrato sui servizi pubblici di collocamento dei Cantoni. Pertanto gli altri tipi di indennità dell'AD e i competenti organi esecutivi non sono oggetto di ulteriore trattazione.

A partire dal 2000 un accordo cosiddetto incentrato sui risultati disciplina l'esecuzione del servizio pubblico di collocamento tra Confederazione e Cantoni. Gli elementi fondamentali di tale accordo sono la misura e il benchmarking dei risultati raggiunti dagli organi d'esecuzione cantonali mediante un indice di risultato. In questo modo, come previsto dalla LADI, la Confederazione intende stimolare i Cantoni a orientare le proprie attività in funzione di un reinserimento delle persone in cerca d'impiego sul mercato del lavoro che sia il più rapido e duraturo possibile. Per sostenere le spese d'esecuzione, ogni Cantone ha a disposizione un importo massimo stabilito in base al numero di persone in cerca d'impiego che deve assistere. Grazie alla gestione degli organi d'esecuzione incentrata sull'efficacia, i Cantoni possono impostare la loro attività concreta di esecuzione con grande libertà, garantendo così che le prestazioni del servizio pubblico di collocamento vengano adeguate al meglio alle condizioni quadro regionali.

Lo scopo di questo modello di gestione basato sulla concorrenza sta nell'incrementare l'efficienza globale del servizio pubblico di collocamento attraverso un miglioramento costante dell'efficacia. Da un lato, la gestione incentrata sui risultati è efficiente sul piano economico poiché stimola il servizio pubblico di collocamento a creare e mantenere un mercato del lavoro il più equilibrato possibile, conformemente al suo mandato legale secondo la LC. Dall'altro lato, tale gestione è efficiente anche sul piano dell'AD: poiché l'indennità di disoccupazione rappresenta la gran parte delle spese dell'AD, un'integrazione rapida e duratura delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro contribuisce nel modo più efficace a ridurre il costo complessivo dell'AD, generando inoltre entrate sotto forma di contributi assicurativi.

È la legge stessa a prevedere che il servizio pubblico di collocamento abbia come obiettivo vincolante il reinserimento rapido e duraturo delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro. Sebbene la gran parte degli organi d'esecuzione cantonali persegua in misura intensiva tali scopi, si osservano notevoli differenze tra i Cantoni in termini di efficacia e raggiungimento degli obiettivi. Il presente rapporto intende analizzare le ragioni di tali differenze, focalizzandosi in particolare sulle diverse direttive e condizioni quadro nonché sulle diverse pratiche esecutive dei vari Cantoni.

Per un'esecuzione che avviene in ambito federale, le disparità tra un Cantone e l'altro sono normali e di per sé non rappresentano una mancanza di efficacia o efficienza. Gli organi d'esecuzione cantonali del servizio pubblico di collocamento, organizzati in maniera decentrata, reagiscono con flessibilità alle condizioni ambientali locali. Di conseguenza, l'esecuzione cantonale si distingue sia riguardo alle direttive e condizioni quadro (organizzazione, obiettivi, strategie, impiego delle risorse, gestione e cultura) sia riguardo alle pratiche esecutive di tipo operativo (consulenza, collocamento, controllo e utilizzo di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro). Nell'ambito della gestione incentrata sui risultati del servizio pubblico di collocamento, gli organi d'esecuzione cantonali entrano in competizione sul piano dell'efficacia mentre si

diffondono pratiche esecutive nuove e di successo attraverso uno scambio di esperienze istituzionalizzato. Questi meccanismi potranno essere sfruttati anche in futuro per incrementare l'efficacia e l'efficienza nonché per diffondere i risultati presentati in questa sede.

L'analisi alla base del presente rapporto fornisce una panoramica descrittiva delle differenze del servizio pubblico di collocamento in termini di esecuzione a livello cantonale. Nella maggioranza dei Cantoni, emerge sostanzialmente un elevato grado di professionalità di tale servizio. I risultati dell'analisi possono essere sintetizzati come segue:

La diversa organizzazione delle strutture di esecuzione cantonali dipende molto più dalla diversa dimensione nonché dalla storia delle istituzioni di un Cantone che dagli obiettivi che quel Cantone si è posto. Emerge che, nell'ambito del servizio pubblico di collocamento cantonale, le dimensioni e la struttura non sono un fattore strategico di successo per l'efficacia.

Gli obiettivi di un reinserimento rapido e duraturo rivestono, in modo implicito o esplicito, una grande importanza per gli organi d'esecuzione. Anche se gli obiettivi cantonali possono essere molto diversi, coincidono in gran parte con quelli della Confederazione.

Gli elementi centrali delle strategie e finalità cantonali sono soprattutto il rapido reinserimento come pure la capacità delle persone in cerca d'impiego di trovare un posto di lavoro in modo autonomo. Per l'esecuzione federale, il reinserimento rapido è la finalità sovraordinata, che però viene integrata a un livello inferiore attraverso obiettivi cantonali più concreti. Circa il 70 % dei Cantoni ha messo a punto una strategia per il reinserimento delle persone in cerca d'impiego. Colpisce che i tre Cantoni con il più basso indice di risultato non dispongono di alcuna strategia precisa di reinserimento.

L'impiego delle risorse per l'attuazione degli obiettivi proporzionalmente omogenei si differenzia notevolmente tra i Cantoni. Nel confronto tra Cantoni non esiste tuttavia la prova evidente che un maggiore impiego di risorse per il funzionamento del servizio pubblico di collocamento determini una maggiore efficacia. Lo stesso vale per i costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML): costi più elevati dei PML non vanno di pari passo con una migliore efficacia.

Il parametro di misurazione più importante nella gestione dei collaboratori è l'indice di risultato. Sia a livello dei responsabili URC che dei responsabili di team URC c'è una stretta correlazione tra l'importanza dell'indice di risultato nella valutazione personale e il valore effettivo di tale indice: negli URC in cui l'indice di risultato non ha alcun ruolo nella valutazione, l'efficacia raggiunta è notevolmente al di sotto della media.

La consulenza alle persone in cerca d'impiego è il compito principale degli URC. Emerge che gli URC che nel complesso investono risorse sopra la media nella consulenza alle persone in cerca d'impiego, tendenzialmente ottengono anche buoni risultati. È evidente, dunque, che sono i colloqui con le persone in cerca d'impiego a determinare una percentuale importante, se non la più importante, dell'efficacia. Si presuppone che il fattore decisivo dei buoni risultati sia la capacità dei consulenti di attivare e consigliare al meglio le persone in cerca d'impiego durante i colloqui.

Non è possibile stabilire una correlazione tra il numero di collocamenti e l'indice di risultato. Tuttavia, ciò non significa in alcun modo che i collocamenti sono inefficaci, ma è importante il modo mirato in cui si fa ricorso a un'intermediazione attiva. È interessante, inoltre, il fatto che gli URC con risultati superiori alla media investono tutti molte risorse nel collocamento e spendono più tempo per il processo di consulenza.

Per quel che riguarda le attività di controllo e sanzionamento degli URC, si osservano grosse differenze a livello cantonale. Sia le competenze sanzionatorie sia i regimi da ciò derivanti sono molto diversi. Variano notevolmente tanto la frequenza sanzionatoria quanto l'entità media delle sanzioni fra i Cantoni. Si osserva un'evidente, positiva correlazione tra frequenza sanzionatoria, entità delle sanzioni e valore dell'indice di risultato. Colpisce il fatto che entrambi

questi aspetti, nella misurazione dei risultati di Cantoni con performance decisamente negative, siano oggetto di una pratica sanzionatoria molto indulgente. Ciò non vuol dire comunque che l'applicazione indiscriminata di sanzioni frequenti ed elevate permetta di conseguire migliori risultati. Appare tuttavia certo che una rapida e coerente attivazione delle persone in cerca d'impiego, la quale sfrutta adeguatamente tutte le risorse messe a disposizione (tra cui le sanzioni), promette buoni risultati.

Si osservano differenze significative nei Cantoni anche riguardo all'utilizzo di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, nonostante la sostanziale coincidenza di obiettivi. Nella Svizzera latina i PML vengono sfruttati in maniera più intensiva rispetto alla Svizzera tedesca, ma non è possibile stabilire alcuna correlazione tra lo sfruttamento intensivo dei PML e l'indice di risultato. Per contro, la maggiore soddisfazione dei responsabili degli URC rispetto all'offerta di PML, sia per numero che per tipologia, è collegata a un indice di risultato più alto. Ciò vuol dire che la messa a disposizione di PML adeguati alle esigenze degli URC influenza positivamente la riuscita del reinserimento.

A partire dalle differenze di esecuzione sopra descritte, si delineano i seguenti ambiti di intervento per un miglioramento dell'efficacia del servizio pubblico di collocamento:

- **Creazione di una cultura di gestione incentrata sui risultati a tutti i livelli gerarchici**
Stabilire obiettivi vincolanti sembra essere un importante fattore di successo: i Cantoni che stipulano accordi sugli obiettivi a livello di responsabili URC e responsabili di team URC presentano risultati decisamente superiori di altri Cantoni. Anche il confronto con gli indicatori di risultato nella valutazione di persone con compiti direttivi nell'esecuzione cantonale sembra essere una strategia di successo.
- **Definizione di strategie chiare di reinserimento e intervento tempestivo**
L'analisi di piani e obiettivi degli organi d'esecuzione sottolinea l'importanza di una chiara strategia di reinserimento e intervento tempestivo, a prescindere dal fatto che le azioni siano improntate a un modello cooperativo o direttivo mentre è determinante la chiarezza della strategia.
- **Attivazione coerente e tempestiva delle persone in cerca d'impiego**
Contrariamente alla linea scelta per la strategia di reinserimento, una pratica sanzionatoria adeguata sembra essere un ulteriore fattore di successo. Sono soprattutto i Cantoni con una pratica sanzionatoria più indulgente a evidenziare bassi indici di risultato mentre l'applicazione adeguata di tale pratica comporta tendenzialmente indici più elevati.
- **Promozione di un impiego mirato di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro**
Diverse ricerche hanno dimostrato che non tutti i PML vengono impiegati in modo mirato e che l'efficacia dei singoli provvedimenti rispetto a un obiettivo auspicato non viene sempre verificata a sufficienza. Ciò lascia presupporre che in vari Cantoni l'efficacia dei PML possa aumentare notevolmente, se vengono impiegati in modo mirato e coerente e ci si limita a provvedimenti la cui efficacia sia stata dimostrata. Sarebbe dunque auspicabile che tutti i Cantoni sottoponessero regolarmente i loro PML a una verifica di efficacia.
- **Buona collaborazione tra LPML e URC**
Non sono le diverse competenze degli URC e dei servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (LPML) relative alla prescrizione e messa a disposizione dei PML a essere correlate all'indice di risultato bensì la qualità della collaborazione tra LPML e URC sembra essere un fattore di successo, il quale favorisce un reinserimento più rapido e duraturo.

In questi ambiti di intervento, l'armonizzazione delle pratiche cantonali attraverso una diffusione adeguata di esperienze di best practice potrebbe portare a risultati migliori e dunque a una riduzione dei costi per l'AD. La SECO avvierà misure mirate in particolare nei Cantoni con risultati inferiori alla media, accompagnandone e perseguendone la relativa attuazione. Queste misure non richiedono un nuovo quadro normativo, ma sono già programmate nell'accordo di gestione incentrata sui risultati. La SECO ha già avviato l'attuazione di tali misure.

1 Situazione iniziale

1.1 Mandato parlamentare

In data 22 aprile 2013, la Commissione dell'economia e dei tributi del Consiglio nazionale ha presentato il postulato «Esecuzione della LADI da parte dei Cantoni» (vedi allegato 5.1), accolto dal Consiglio nazionale il 10 giugno 2013. Nel postulato si chiede un rapporto che analizzi le differenze di efficacia nell'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) tra i vari Cantoni. A tal fine vanno esaminati non solo il funzionamento degli uffici regionali di collocamento (URC) ma anche le condizioni quadro cantonali e le diverse modalità di esecuzione dell'AD tenendo conto dei fattori esogeni ed endogeni.

1.2 Oggetto dell'analisi

Per meglio comprendere l'oggetto dell'analisi e collocarlo nel più ampio contesto della corrispondente area tematica, si traccia qui di seguito una breve sintesi.

Il postulato trae spunto dall'esecuzione della Legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI). L'assicurazione contro la disoccupazione (AD) disciplinata da questa legge comprende diversi tipi di indennità: indennità di disoccupazione, indennità per lavoro ridotto, indennità per intemperie e indennità per insolvenza, sebbene la percentuale più alta dei costi dell'AD è relativa all'indennità di disoccupazione. L'esecuzione della LADI è affidata a vari organi con compiti diversi: le autorità cantonali preposte al mercato del lavoro e le casse di disoccupazione pubbliche e private. Poiché l'interrogazione del postulato fa riferimento agli URC, il presente rapporto è incentrato sui servizi pubblici di collocamento dei Cantoni.

Il servizio pubblico di collocamento rientra nel campo di applicazione di due leggi: la Legge sul collocamento (LC), che disciplina il collocamento sia pubblico sia privato nonché il personale a prestito, e la LADI, che disciplina le prestazioni e l'organizzazione del servizio pubblico di collocamento in relazione all'AD. Oltre all'indennità di disoccupazione, la LADI prevede tre ulteriori tipi di indennità: l'indennità per intemperie (assicura il reddito dei lavoratori di determinati settori in caso di perdite di lavoro causate da condizioni atmosferiche avverse), l'indennità per insolvenza (assicura il reddito dei lavoratori in caso di insolvenza del datore di lavoro) e l'indennità per lavoro ridotto (assicura il reddito dei lavoratori in caso di riduzione autorizzata dell'orario di lavoro o di una sospensione del lavoro in azienda, offrendo così un'alternativa al licenziamento). Rispetto all'indennità di disoccupazione, le spese per queste tre tipologie di prestazione sono tuttavia estremamente ridotte, tanto che nel 2014 il loro importo complessivo è stato pari ad appena il 2 % circa delle indennità di disoccupazione. Conformemente alle interrogazioni del postulato, le tre prestazioni summenzionate non sono oggetto di ulteriore trattazione nel presente rapporto.

Nell'ambito dell'esecuzione della LADI, è fondamentale inoltre accertare il diritto all'indennità di disoccupazione come pure il pagamento delle prestazioni assicurative. Mentre l'OCSE considera queste attività come servizio pubblico di collocamento (Egger et al. 2001), in Svizzera la gestione dell'indennità di disoccupazione è stata espressamente tenuta a parte, trasferendola alle casse di disoccupazione pubbliche e private (CD). Sempre in conformità con l'interrogazione del postulato, le CD – fatta eccezione per una sezione dedicata all'attività di controllo degli URC – non sono oggetto del presente rapporto.

Nella Figura 1 vengono riportate in maniera schematica e semplificata le prestazioni del servizio pubblico di collocamento (evidenziate con colore) nonché la loro delimitazione rispetto alle tipologie di prestazione previste dalla LC e dalla LADI.

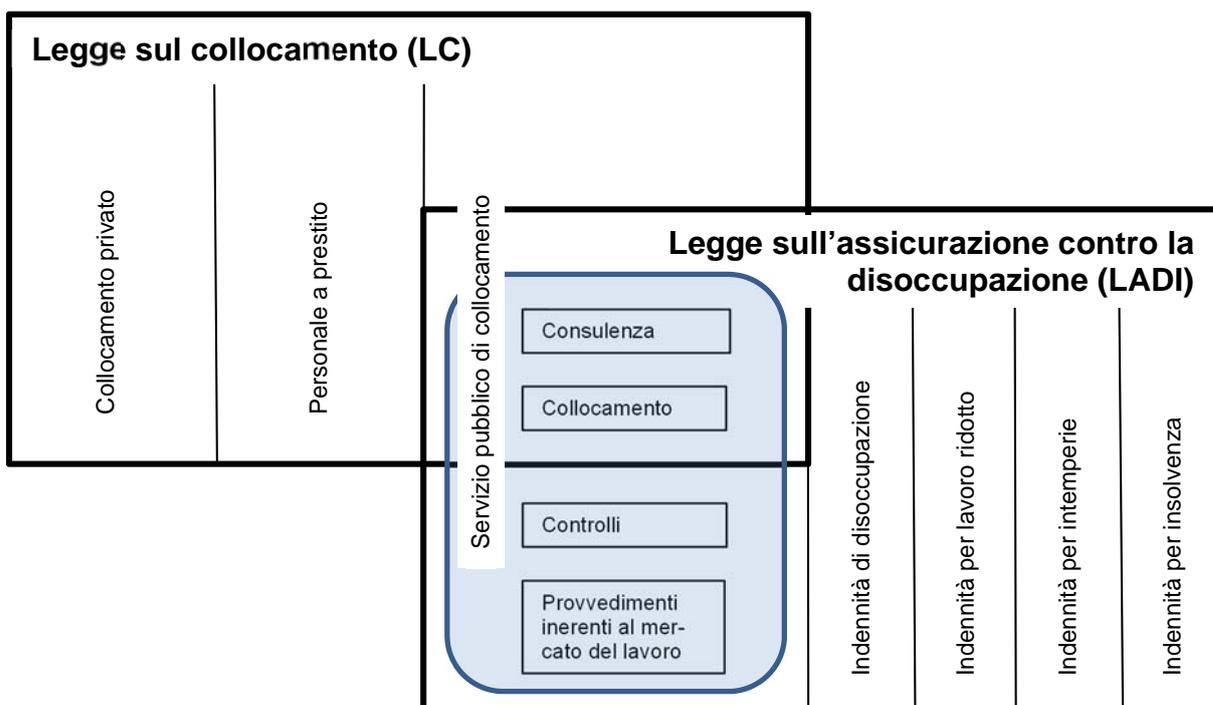


Figura 1: rappresentazione schematica e semplificata delle prestazioni del servizio pubblico di collocamento

A partire dal 2000 un accordo cosiddetto incentrato sui risultati disciplina l'esecuzione del servizio pubblico di collocamento tra Confederazione e Cantoni (artt. 92 cpv. 7 LADI e 122c OADI). Gli elementi fondamentali di tale accordo sono la misura e il benchmarking dei risultati raggiunti dagli organi d'esecuzione cantonali. In questo modo, come previsto dalla LADI, la Confederazione intende stimolare i Cantoni a orientare le proprie attività in funzione di un reinserimento delle persone in cerca d'impiego sul mercato del lavoro che sia il più rapido e duraturo possibile. Per sostenere le spese d'esecuzione, ogni Cantone ha a disposizione un importo massimo stabilito in base al numero di persone in cerca d'impiego che deve assistere. Grazie alla gestione degli organi d'esecuzione incentrata sull'efficacia, i Cantoni possono impostare la loro attività concreta di esecuzione con grande libertà, garantendo così che le prestazioni del servizio pubblico di collocamento vengano adeguate al meglio alle condizioni quadro regionali.

Lo scopo di questo modello di gestione basato sulla concorrenza sta nell'incrementare l'efficienza globale del servizio pubblico di collocamento attraverso un miglioramento costante dell'efficacia. Da un lato, la gestione incentrata sui risultati è efficiente sul piano economico poiché stimola il servizio pubblico di collocamento a creare e mantenere un mercato del lavoro il più equilibrato possibile, conformemente al suo mandato legale secondo la LC. Dall'altro lato, tale gestione è efficiente anche sul piano dell'AD: poiché l'indennità di disoccupazione rappresenta la gran parte delle spese dell'AD, un'integrazione rapida e duratura delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro contribuisce nel modo più efficace a ridurre il costo complessivo dell'AD, generando inoltre entrate sotto forma di contributi assicurativi.

Come espresso nella motivazione del postulato, le misurazioni annuali dei risultati evidenziano nette differenze fra i Cantoni in termini di efficacia. Il presente rapporto analizza dunque queste differenze di efficacia a livello cantonale nell'esecuzione del servizio pubblico di collocamento con l'intento di chiarire i seguenti quesiti:

- quali sono le ragioni della diversa efficacia fra Cantoni?
- quale ruolo hanno le diverse condizioni quadro ovvero le diverse direttive e pratiche esecutive fra Cantoni?

Partendo dai risultati, si devono individuare gli ambiti di intervento in cui l'efficacia di esecuzione a livello cantonale potrebbe essere incrementata.

1.3 Struttura del rapporto

Il rapporto è strutturato come di seguito riportato. Nel successivo capitolo 2 vengono riassunti gli scopi, l'organizzazione, i compiti e il finanziamento del servizio pubblico di collocamento; seguono una descrizione approfondita del funzionamento della gestione incentrata sui risultati come pure una rappresentazione dei risultati conseguiti dagli organi d'esecuzione cantonali. L'analisi dettagliata delle possibili motivazioni relative alle differenze di efficacia fra Cantoni viene trattata nel capitolo 3, affrontando sia le condizioni sul piano organizzativo e operativo sia le pratiche esecutive dei Cantoni. Da ultimo, nel capitolo 4 si traggono le conclusioni derivate dai risultati ottenuti.

2 Il servizio pubblico di collocamento

2.1 Scopi, compiti, organizzazione e finanziamento

2.1.1 Introduzione

Il sistema attuale del servizio pubblico di collocamento trae origine nella revisione della LADI del 1995. A sua volta, la revisione venne motivata dal drastico aumento della disoccupazione in Svizzera, quando il numero di disoccupati tra il 1990 e il 1997 venne decuplicato (Robert, 2000).

In tale contesto le strutture esecutive di allora si mostrarono rapidamente inadeguate di fronte ai nuovi numeri e alle nuove sfide. L'aumento della disoccupazione generò anche un indebitamento dell'AD. Di conseguenza, la revisione della LADI del 1995 puntò a una maggiore integrazione del servizio pubblico di collocamento nella strategia complessiva di una politica attiva a favore del mercato del lavoro. Due importanti elementi di tale revisione furono dunque da un lato l'istituzione degli URC, dall'altro l'introduzione di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (PML) per combattere la disoccupazione strutturale. Ciò ha comportato un netto cambio di direzione nella politica del mercato del lavoro: abbandono della gestione della disoccupazione da parte di Comuni e uffici del lavoro cantonali per trasferirla a istituzioni professionali di livello regionale, specializzate nel reinserimento attivo (Egger et al., 2001; Robert, 2000).

2.1.2 Obiettivi e compiti

Gli obiettivi sovraordinati del servizio pubblico di collocamento derivano dagli articoli che specificano gli scopi della LADI e della LC: secondo l'art. 1a cpv. 2 LADI, il servizio pubblico di collocamento deve «prevenire la disoccupazione incombente, combattere quella esistente e favorire la reintegrazione rapida e duratura sul mercato del lavoro» ovvero secondo l'art. 1 lett. b LC deve contribuire «a creare e a mantenere un mercato del lavoro equilibrato». Il servizio pubblico di collocamento deve essere funzionale sia alle persone in cerca d'impiego sia ai datori di lavoro come pure deve tenere conto della situazione finanziaria dell'assicurazione contro la disoccupazione e dei costi della disoccupazione (Egger et al., 2001).

Il servizio pubblico di collocamento fornisce le seguenti quattro prestazioni: consulenza, controllo, collocamento e impiego di PML. A sua volta, il complesso di tali prestazioni persegue costantemente lo scopo sovraordinato di una politica attiva del mercato del lavoro: integrazione rapida e duratura delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro. La consulenza a queste persone ha l'obiettivo di attivarle e motivarle. Contemporaneamente, però, viene sempre verificato il rispetto degli obblighi della persona assicurata, applicando le relative sanzioni all'occorrenza. Tra gli obblighi di ogni persona in cerca d'impiego iscritta vi è quello di adoperarsi autonomamente nella ricerca del lavoro. In via sussidiaria, il servizio pubblico di collocamento può comunque agire da intermediario, incrociando la domanda delle persone in cerca d'impiego con l'offerta di posti di lavoro corrispondenti. I PML, infine, mirano specificamente a persone in cerca d'impiego difficili da collocare e la cui occupabilità può essere migliorata attraverso misure adeguate.

2.1.3 Organizzazione

Tra i compiti dell'ufficio di compensazione dell'AD, gestito dalla SECO, figurano anche la sorveglianza e la gestione del servizio pubblico di collocamento. Per l'esecuzione della LADI e della LC e quindi per la gestione operativa del servizio pubblico di collocamento sono responsabili i Cantoni, nei quali sono coinvolte diverse unità organizzative. La Figura 2 riporta in

maniera schematica l'organizzazione del servizio pubblico di collocamento. Il nucleo del servizio pubblico di collocamento è costituito dai 119 URC distribuiti su tutto il territorio svizzero. Essi sono a diretto contatto con le persone in cerca d'impiego, alle quali forniscono servizi di consulenza, collocamento, controllo e assegnazione a PML. Gli URC sono supportati dai servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (LPML). Ogni Cantone gestisce tale servizio,¹ incaricato dell'approntamento e della valutazione di PML. Inoltre, ogni Cantone è tenuto a gestire un apposito ufficio (autorità cantonale, AC), il quale, a seconda del Cantone, si assume compiti diversi del servizio pubblico di collocamento (art. 85 LADI). Tutti e tre gli organi del servizio pubblico di collocamento vengono dunque sintetizzati anche come URC/LPML/AC.

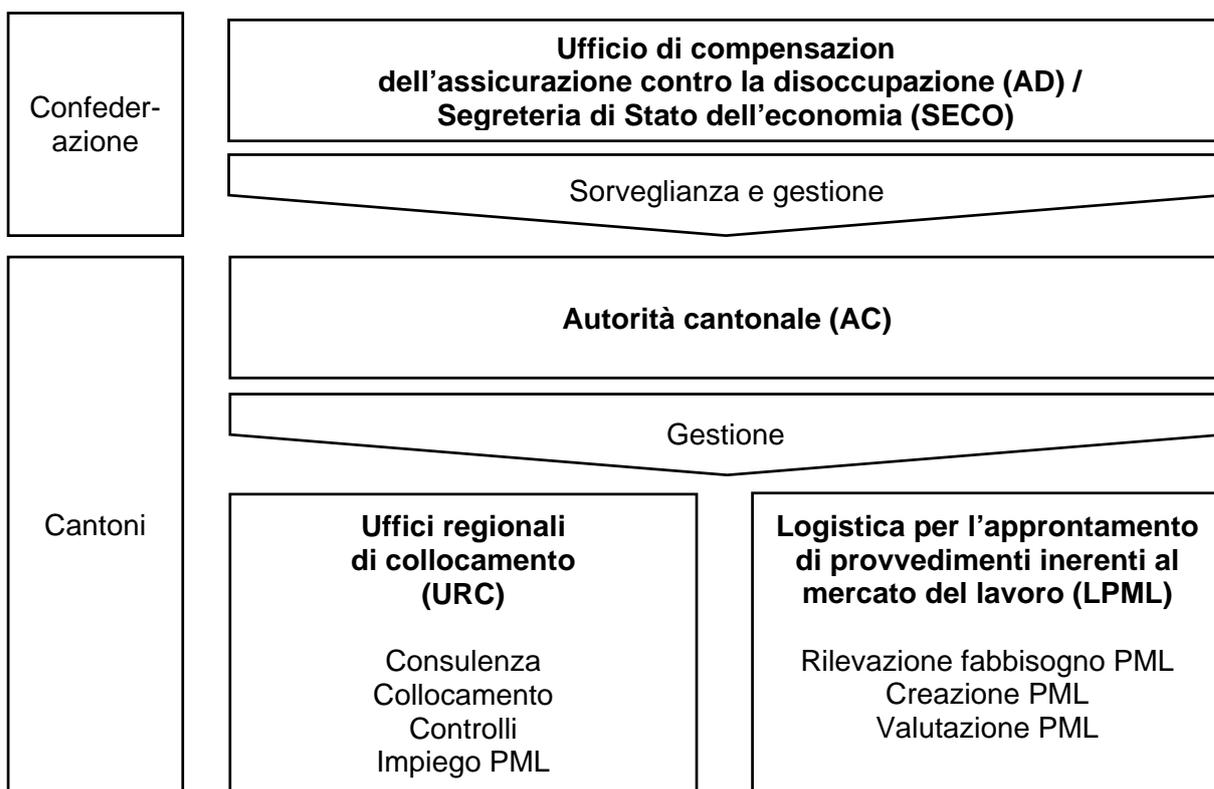


Figura 2: rappresentazione schematica dell'organizzazione del servizio pubblico di collocamento

2.1.4 Finanziamento

L'AD è finanziata principalmente tramite i contributi, attualmente pari al 2,2 % del reddito assicurato e redistribuiti nella misura equivalente dell'1,1 % a carico del datore di lavoro e del lavoratore (art. 3 LADI). Il reddito massimo assicurato è pari a CHF 126 000 lordi l'anno.² Ai fini del mantenimento della dotazione finanziaria del fondo AD, per la parte di reddito eccedente tale valore, viene riscosso un ulteriore contributo di solidarietà dell'1 % (sempre redistribuito in misura equivalente). Sostanzialmente, quindi, il rischio della disoccupazione in Svizzera viene assunto da tutti i lavoratori e tutti i datori di lavoro.

Oltre ai contributi, anche Confederazione e Cantoni partecipano direttamente al fondo AD (artt. 90a e 92 cpv. 7bis LADI), in ragione del cofinanziamento dei PML nonché quale riconoscimento del mandato del servizio pubblico di collocamento, il quale, come già detto, è soggetto anche alla LC e non è riservato esclusivamente ai beneficiari di indennità di disoccupazione.

¹ Il Cantone AI ha riunito i propri LPML a quelli del Cantone SG.

² Dal 1.1.2016 il reddito massimo assicurato è pari a CHF 148 200.

La legge stabilisce un contributo dello 0,159 % a carico della Confederazione e dello 0,053 % a carico dei Cantoni, calcolati sulla somma dei salari soggetti a contribuzione. Nel 2014 tale cifra è stata pari a CHF 605,8 mio. (CHF 454,4 mio. dalla Confederazione e 151,4 mio. dai Cantoni).

Per l'esecuzione del servizio pubblico di collocamento – cioè per i costi di gestione e investimento degli URC/LPML/AC nonché per i costi dei PML – i Cantoni sono indennizzati dal fondo AD. L'indennizzo delle spese d'esecuzione degli URC/LPML/AC e dei PML è disciplinato dall'Ordinanza concernente l'indennizzo dei Cantoni per l'esecuzione della LADI nonché dall'Ordinanza sul rimborso dei PML. Le indennità sono calcolate secondo i seguenti tre principi guida: in primo luogo, per ogni Cantone viene stabilito un tetto massimo che l'indennizzo non può sfiorare e al di sotto del quale il Cantone viene rimborsato solo in misura delle spese effettivamente imputabili; in secondo luogo, tale tetto massimo aumenta proporzionalmente al numero di persone in cerca d'impiego, in maniera tale da adeguare automaticamente alla situazione congiunturale l'importo massimo delle spese d'esecuzione rimborsate; in terzo luogo l'indennità prevede un «effetto scala accelerato», in quanto le spese rimborsate per ogni persona in cerca d'impiego diminuiscono all'aumentare del numero di tali persone (vedi allegato 5.3). Il collegamento tra importo massimo delle spese rimborsate e numero di persone in cerca d'impiego offre il vantaggio di poter adattare la dotazione di personale del servizio pubblico di collocamento nonché l'entità dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro alla situazione del mercato del lavoro. Questa flessibilità previene eccessi e difetti di capacità e viene sfruttata anche dai Cantoni, come dimostra la Figura 3.

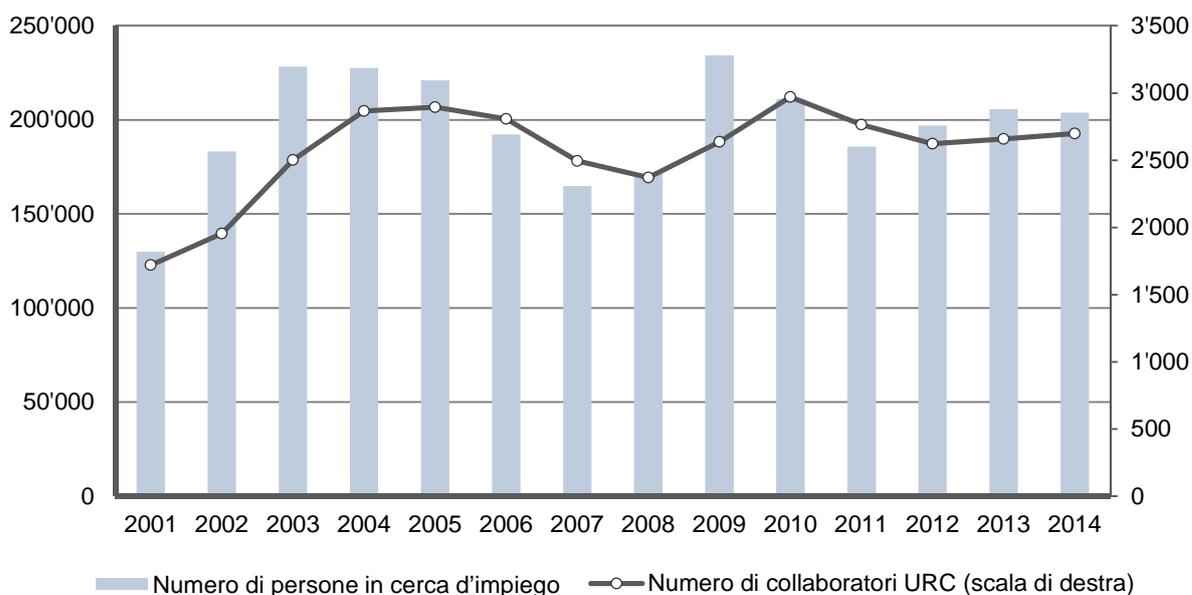


Figura 3: numero di persone in cerca d'impiego e numero di collaboratori URC 2001-2014

La voce più importante nel budget dei costi d'esercizio è rappresentata dalle spese di personale (vedi Tabella 1), con una media abbondante dell'85 % in tutta la Svizzera. La percentuale dei collaboratori URC sul totale dei lavoratori coinvolti nei servizi URC/LPML/AC è pari all'83 % (2014). Una parte sostanziale delle spese d'esecuzione viene dunque influenzata dall'entità della dotazione di personale degli URC. Di conseguenza, i costi d'esercizio per ogni persona in cerca d'impiego sono fortemente dipendenti dal numero di persone in cerca d'impiego assegnate a un consulente del personale (numero di dossier a carico dei consulenti del personale).

Tabella 1: costi d'esercizio, spese di personale, numero dipendenti 2008-2014

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Costi d'esercizio in mio. CHF	371,7	414,7	456,9	442,4	433,0	438,7	447,4
Spese di personale in mio. CHF	318,2	356,1	396,5	381,9	372,4	377,7	387,4
<i>Quota spese di personale sui costi d'esercizio URC/LPML/AC</i>	86 %	86 %	87 %	86 %	86 %	86 %	87 %
Totale dipendenti (ETP)	2829	3120	3511	3302	3160	3200	3254
Collaboratori URC (ETP)	2360	2636	2970	2764	2622	2657	2699
<i>Percentuale collaboratori URC sul totale dei collaboratori URC/LPML/AC</i>	83 %	84 %	85 %	84 %	83 %	83 %	83 %

2.2 Gestione

2.2.1 Situazione iniziale e sviluppo

La divisione organizzativa tra il fondo centrale AD e l'esecuzione organizzata a livello federale tramite i Cantoni cela il rischio che gli organi d'esecuzione non agiscano interamente in conformità con l'AD o che non facciano del loro meglio per ridurre al minimo il danno per l'assicurazione. Sul piano gestionale, tale circostanza può essere combattuta in due modi: o l'istanza centralizzata emana direttive dettagliate sulle modalità concrete di esecuzione (gestione incentrata sugli input o sulle prestazioni) oppure fissa obiettivi chiari in termini di efficacia per gli organi d'esecuzione, i quali devono adoperarsi al meglio per il loro raggiungimento (gestione incentrata sui risultati).

In una prima fase (1997-1999) successiva all'introduzione dei circa 150 URC nel 1996, gli organi d'esecuzione cantonali sono stati gestiti in base a un mandato di prestazioni, il quale stabiliva, ad esempio, le norme relative alla dotazione di personale per l'esecuzione e all'infrastruttura. Sono stati fissati anche degli obiettivi riguardo a consulenza, assegnazione e collocamento così come è stata prevista per legge un'offerta minima di PML e una dotazione minima di consulenti per numero di persone in cerca d'impiego.

Una prima valutazione del servizio pubblico di collocamento avvenuta nel 1999 ha tuttavia evidenziato notevoli differenze di efficacia tra gli URC. Controllando le condizioni ambientali non influenzabili (i cosiddetti fattori esogeni), la durata media della ricerca di un impiego nei vari URC variava tra 149 e 331 giorni (Imboden et al., 1999). Sebbene funzionale all'istituzione degli URC, la gestione basata sul mandato di prestazioni si era rivelata inadeguata ai fini di un'esecuzione efficace nel lungo termine per mancata responsabilità dei risultati e scarsa flessibilità.

Contemporaneamente, l'esecuzione decentralizzata a livello federale assicura notevoli vantaggi. In questo modo i Cantoni possono adeguare le loro strutture, i loro processi e le loro offerte di servizi in modo flessibile alla situazione locale. Inoltre, l'esecuzione federale promuove l'innovazione, in quanto consente di sperimentare strumenti e forme organizzative come pure di scambiare reciprocamente buone pratiche esecutive («good practices»). Dal punto di vista della Confederazione, questo tipo di esecuzione è auspicabile nonché suscettibile di costanti miglioramenti.

Questi risultati e la tendenza del momento di ammodernare le amministrazioni pubbliche nel segno del New Public Management, orientandole maggiormente verso criteri di efficacia, hanno portato a una riforma radicale nella gestione del servizio pubblico di collocamento. Tratti caratteristici di tale riforma sono stati un netto indirizzo verso il mercato e la concorrenza, una

gestione incentrata sugli obiettivi e i risultati, maggiore autonomia per le unità amministrative e un marcato orientamento al cliente e al cittadino.

In questo contesto, la Confederazione ha elaborato le linee guida per gli URC nell'ottica di dare un'impronta standard ai due principali obiettivi della LADI, ossia il reinserimento rapido e duraturo delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro (Imboden et al., 1999) e la gestione incentrata sui risultati introdotta nel 2000 (Egger et al., 2001), la quale continua ancora oggi nelle sue linee essenziali.

2.2.2 Meccanismo di gestione

La gestione incentrata sui risultati combina i vantaggi dell'esecuzione decentralizzata e contemporaneamente riduce al minimo il rischio che gli organi d'esecuzione non agiscano conformemente all'AD. Il sistema fa riferimento a un consolidato modello economico basato sulla concorrenza, proposto da Shleifer (1985) per regolamentare un numero più ampio di fornitori di servizi pubblici attivi a livello regionale³ (cfr. Egger et al. 2001). Nel cosiddetto modello della concorrenza comparativa, la gestione strategica misura l'indennità di ogni fornitore di servizi rispetto alla media dei costi di tutti gli altri. Il risultato è una concorrenza tra queste unità a realizzare il prodotto più efficiente. In un certo qual modo, si simula una situazione di mercato tra i fornitori di servizi pubblici. Tuttavia, era necessario adeguare il modello alla situazione degli URC. Mentre nella concorrenza comparativa la gestione si basa sul prezzo del servizio, nel caso del servizio pubblico di collocamento il criterio di gestione diventa l'efficacia.

Tabella 2: spese per ID, PML e costi amministrativi in mio. CHF

	2012	2013	2014
Indennità di disoccupazione	4277,1 (73,9 %)	4809,1 (74,3 %)	4907,2 (75,5 %)
PML	538,8 (9,3 %)	557,7 (8,6 %)	580,3 (8,9 %)
Spese d'esecuzione	666,0 (11,5 %)	674,1 (10,4 %)	683,9 (10,5 %)
di cui URC/LPML/AC	439,8 (7,6 %)	441,0 (6,8 %)	451,5 (6,9 %)
Totale costi AD	5786,3	6469,1	6501,9

Per ridurre i costi dell'AD, la concorrenza tra gli URC deve puntare alla massima efficacia, la quale si rileva dalla struttura dei costi dell'AD (vedi Tabella 2). Circa il 75 % dei costi complessivi dell'AD riguarda l'indennità di disoccupazione mentre le spese d'esecuzione totali di URC/LPML/AC ammontano ad appena il 7 %. Un ulteriore, semplice confronto chiarisce quanto sia importante l'efficacia del servizio pubblico di collocamento ai fini dell'efficienza dei costi dell'AD. Nel 2014 si sono registrate 179 000 cancellazioni di indennità giornaliera (senza contare i circa 36 000 esaurimenti del diritto all'indennità). Se tutti questi avessero continuato a percepire indennità giornaliera – con un importo lordo medio di CHF 176 al giorno – ciò avrebbe comportato per l'AD ulteriori costi pari a CHF 32 mio., ossia l'8,4 % delle spese d'esecuzione per URC/LPML/AC nello stesso anno. Con indennità giornaliera medie di 154,5 giorni (valore 2014), una riduzione dell'efficacia dell'1 % (misurata sulla durata media delle indennità giornaliera) corrisponde a un buon 10 % dei costi amministrativi dei Cantoni. Ciò significa, ad esempio, che una generale diminuzione delle spese d'esecuzione pari al 5% genererebbe nel complesso maggiori costi nel caso in cui comportasse una riduzione dell'efficacia su tutto il territorio svizzero superiore allo 0,46 %. Nonostante alcune ipotesi di semplificazione, il dato

³ Shleifer (1985) ha sviluppato il suo modello generale per monopoli regionali garantiti dal governo, tra cui rientrano in linea di massima tutti i fornitori di servizi pubblici attivi a livello regionale.

di fatto è che la concorrenza tra URC per la massima efficacia riduce di molto i costi complessivi dell'AD. Quale positivo effetto secondario, questo sistema fa sì che il servizio pubblico di collocamento sia orientato verso un mercato del lavoro economicamente efficiente.

Invece di competere sul piano delle spese d'esecuzione ridotte, gli URC lo fanno per raggiungere buoni risultati. Gli URC vengono misurati sulla media degli altri URC e devono migliorare costantemente. Di conseguenza, migliorando gli URC, aumenta anche il benchmark rispetto al quale vengono valutati. L'efficacia ottimale del servizio pubblico di collocamento – e cioè un'integrazione rapida e duratura delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro – equivale per l'AD ad adempiere il proprio mandato legislativo con costi minimi. Combinare la misurazione dei risultati con l'esecuzione decentralizzata del servizio pubblico di collocamento previene perdite di efficienza, fornendo dunque un'argomentazione valida tanto per questo tipo di esecuzione quanto per la misurazione dei risultati: solo grazie a una gestione del servizio pubblico di collocamento incentrata sui risultati è possibile raggiungere un'elevata efficienza globale dell'AD. Una gestione in contemporanea degli organi d'esecuzione attraverso dati di input (spese d'esecuzione) o output (prestazioni) contrasterebbe la gestione incentrata sui risultati e ridurrebbe l'efficienza globale dell'AD, come è avvenuto durante la seconda metà degli anni novanta. Una buona gestione incentrata sui risultati richiede dunque che i Cantoni possano godere di libertà di manovra riguardo all'impiego di risorse, alle strutture, ai processi e alle pratiche esecutive.

Questa forma di gestione attraverso il benchmarking si è dimostrata buona nel complesso. In un confronto tra Svizzera e sette Paesi europei non s'individua alcun sistema di gestione del servizio pubblico di collocamento preferibile a quello svizzero (Kaltenborn & Kaps, 2013). La gestione incentrata sui risultati ha inoltre contribuito alla diffusione di processi d'esercizio di successo. Ad esempio, un'analisi dettagliata condotta nel 2013 conferma un alto livello degli elementi chiave per un'esecuzione efficace per tutti e 14 gli URC esaminati (Egger, Dreher & Partner AG, 2013). L'estrema diversità osservata tra i singoli URC in materia di obiettivi e processi prima dell'introduzione della misurazione dei risultati (Imboden et al., 1999) è stata quindi ampiamente eliminata dalla gestione incentrata sui risultati. Si tratta di una constatazione di convergenza supportata dall'analisi di Sheldon (2008): tra il 1998 e il 2007 non è solo diminuita la dispersione di efficacia degli URC bensì è aumentata anche l'efficacia del servizio pubblico di collocamento del 20 %.⁴

La gestione incentrata sui risultati attraverso la concorrenza comparativa in luogo di obiettivi prefissati è un caso unico in Europa (Kaltenborn & Kaps, 2013). La seconda particolarità riguarda la correzione dei fattori esogeni, che permette di comparare l'efficacia tra URC diversi, tenendo conto di presupposti e circostanze nei Cantoni (Shleifer, 1985; Egger et al., 2001). A seconda del mercato del lavoro e delle persone in cerca d'impiego, il reinserimento diventa più facile o più difficile. Ad esempio, un URC con molte persone in cerca d'impiego del settore edile si avvantaggia ogni primavera di molte cancellazioni stagionali anche senza fare nulla. Per questo motivo i risultati degli URC vengono depurati dei fattori esogeni mediante un modello regressivo. I fattori esogeni sono grandezze d'influenza che non hanno un impatto diretto sugli URC o i Cantoni, ma che possono esercitare un influsso positivo o negativo sui risultati degli URC (Imboden et al., 1999). I fattori endogeni sono invece grandezze d'influenza che possono avere un impatto diretto sugli URC o il Cantone interessato nonché esercitare potenzialmente un influsso sui risultati degli URC. Tra questi da un lato troviamo le prestazioni fornite dagli URC: colloqui di consulenza, verifiche dell'impegno nel cercare un lavoro, applicazione di sanzioni, assegnazione a posti vacanti e impiego di PML. Dall'altro lato troviamo anche l'organizzazione interna degli URC, gli strumenti di gestione impiegati nonché le strutture di processo (Imboden et al., 1999).

⁴ Un mandato di studio per una nuova verifica relativa allo sviluppo dell'efficacia globale del servizio pubblico di collocamento dopo il 2007 è stato commissionato nell'autunno 2015.

2.2.3 Attuazione mediante accordi incentrati sui risultati

L'attuazione della gestione incentrata sui risultati avviene dal 2000 nell'ambito di un accordo stipulato tra Confederazione e Cantoni, valido generalmente per quattro anni e poi rinnovato.⁵ Il fulcro dell'accordo è la misurazione dei risultati, valutata nella pratica da una Commissione in cui sono rappresentati i Cantoni e che viene guidata dalla Confederazione. L'accordo disciplina inoltre i seguenti strumenti di gestione:

- valutazioni della situazione
- valutazioni
- indicatori di gestione
- scambio di esperienze

Misurazione dei risultati

Partendo dagli obiettivi sovraordinati del servizio pubblico di collocamento – ossia il reinserimento rapido e duraturo delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro –, la misurazione dei risultati avviene in base a quattro indicatori di risultato,⁶ i quali, una volta ponderati, vanno a formare un indice globale. La Tabella 3 riporta l'elenco degli indicatori e la relativa ponderazione per l'indice globale. Tali indicatori forniscono i dati grezzi della misurazione dei risultati.

Tabella 3: indicatori di risultato URC/LPML/AC

Risultato	Indicatore	Ponderazione
Reinserimento rapido	Indicatore di risultato 1: quante indennità giornaliere vengono percepite in media?	50 %
Evitare disoccupati di lunga durata	Indicatore di risultato 2: quanti dei beneficiari di indennità giornaliere divengono poi disoccupati di lunga durata?	20 %
Prevenire l'esaurimento del diritto all'indennità	Indicatore di risultato 3: per quanti beneficiari di indennità giornaliere si esaurisce il diritto all'indennità?	20 %
Prevenire i riannunci	Indicatore di risultato 4: quante delle cancellazioni portano a un riannuncio?	10 %
Reinserimento rapido e duraturo	Indice globale	100%

I dati grezzi, come menzionato nel capitolo 2.2.2, vengono depurati dei fattori non influenzabili. I fattori esogeni utilizzati provengono da diverse fonti statistiche della SECO e dell'Ufficio federale di statistica (UST). Devono essere calcolati a livello di URC nonché essere di qualità elevata. La scelta dei fattori esogeni si basa su aspetti puramente econometrici: tra più di 100 variabili potenziali, sono state prese in conto quelle per le quali esiste un legame statistico

⁵ L'accordo può essere risolto da entrambe le parti con un preavviso di tre mesi alla fine dell'anno. Qualora l'accordo non venga firmato da un Cantone, è la Confederazione a disporre in che misura lo stesso sarà applicato, ai sensi dell'art. 122c cpv. 5 OADI. Poiché finora tutti i Cantoni hanno sempre sottoscritto l'accordo, la norma non è mai stata applicata così come nessuna parte ha mai fatto ricorso a una risoluzione anticipata dell'accordo.

⁶ Questi quattro indicatori sono validi per la misurazione dei risultati fino al 2014 e quindi per il periodo esaminato dal presente rapporto. Essi costituiscono gli obiettivi principali del servizio pubblico di collocamento nell'ambito dell'esecuzione della LADI. Dal 2015 – inizialmente in una fase pilota – saranno misurati altri due indicatori, i quali riflettono gli obiettivi del servizio pubblico di collocamento nell'ambito esecutivo della LC, cioè l'integrazione di persone senza diritto alle indennità giornaliere dell'AD.

significativo con gli indicatori di risultato e che massimizzano il tenore esplicativo del modello di regressione. Negli anni dal 2006 al 2014 si è tenuto conto dei seguenti fattori esogeni:⁷

- settori stagionali: percentuale di accessi dei beneficiari di prestazioni dai settori stagionali (edilizia, industria alberghiera e della ristorazione) rispetto a tutti i nuovi accessi all'URC
- percentuale nazionale: percentuale di accessi dei beneficiari svizzeri di prestazioni rispetto a tutti i nuovi accessi all'URC
- situazione del mercato del lavoro: percentuale di accessi dei beneficiari di prestazioni sulla popolazione totale ancora attiva⁸ (da 15 a 64 anni) nella regione dell'URC
- percentuale lavoratori frontalieri: percentuale di lavoratori frontalieri sulla popolazione residente in età lavorativa⁸ (da 15 a 64 anni) nella regione dell'URC
- dimensione dell'agglomerato: la misura dell'agglomerato in cui si trova l'URC.

I quattro indicatori di risultato (dati grezzi) vengono fatti regredire su questi cinque fattori esogeni. A partire dai risultati, si calcola poi l'indice globale corretto. Un valore di indice globale inferiore a 100 corrisponde a un risultato inferiore alla media, un valore superiore a 100 a un risultato superiore alla media. Questo benchmark viene comunicato ogni anno ai direttori cantonali dell'economia pubblica.

Altri strumenti della gestione incentrata sui risultati.

Per smussare l'aspetto della concorrenza tra Cantoni, dal 2003 l'accordo contiene anche elementi a supporto dell'esecuzione operativa nell'attività quotidiana e in favore dell'apprendimento reciproco nonché dello scambio e della trasmissione di buone pratiche esecutive. Questi strumenti sono stati costantemente ottimizzati negli anni scorsi nonché adeguati alle mutevoli esigenze. Gli strumenti di seguito riportati sono stati messi a punto per continuare a fare del servizio pubblico di collocamento un'organizzazione orientata all'apprendimento.

Valutazioni della situazione

Nei Cantoni che registrano risultati molto al di sotto della media o in rapido peggioramento, la SECO conduce delle cosiddette valutazioni della situazione in favore di un miglioramento costante di tali risultati. Anche i Cantoni hanno la possibilità di richiedere alla SECO una valutazione della situazione.

Le relative fasi di questo processo sono improntate su un'idea di miglioramento continuo. Dopo l'analisi degli indicatori di risultato e di gestione (vedi paragrafo indicatori di gestione) e un'eventuale analisi di processo (vedi paragrafo valutazioni) da parte della SECO, si definiscono insieme ai Cantoni possibili ambiti di intervento per migliorare i risultati. Da ciò, in una fase successiva, il Cantone trae misure di ottimizzazione concrete, la cui attuazione in termini di efficacia viene verificata dalla SECO e poi da un esperto esterno.

Finora sono state effettuate valutazioni in otto Cantoni, in tre casi su iniziativa dei Cantoni stessi. In cinque Cantoni si sono potuti raggiungere incrementi di efficacia significativi e duraturi. In un Cantone, dopo un iniziale miglioramento, il risultato è nuovamente peggiorato. In due Cantoni non è stato possibile raggiungere alcun miglioramento finora, per cui al momento sono sottoposti a una seconda o terza valutazione della situazione.

⁷ Per la misurazione dei risultati a partire dal 2015 si è ottimizzato il modello regressivo, riducendo al minimo la variazione dei fattori esogeni considerati. La dimensione dell'agglomerato non è più utilizzata perché non significativa mentre per il fattore stagionalità del mercato del lavoro regionale gli accessi dai settori edile e alberghiero vengono ora considerati come due variabili separate.

⁸ Fino al 2010, al posto della popolazione residente in età lavorativa, si poteva utilizzare il numero di persone attive.

Valutazioni

Le valutazioni effettuate a intervalli regolari devono evidenziare le possibilità atte a migliorare l'efficacia e l'efficienza degli organi d'esecuzione, a incrementare la trasparenza del mercato del lavoro e a identificare le buone pratiche esecutive. Pertanto, ai sensi degli artt. 73 e 73a LADI, l'AD promuove progetti di ricerca, effettuando a tale scopo valutazioni qualitative e quantitative in stretta collaborazione con gli organi d'esecuzione. I risultati delle valutazioni vengono messi a disposizione degli organi d'esecuzione in forma adeguata.

Contemporaneamente, la SECO supporta gli organi d'esecuzione nella valutazione dei progetti cantonali. Ad esempio, dal 2013, insieme a un esperto esterno, vengono condotte analisi di processo in 27 URC per identificare i fattori di efficacia nella struttura organizzativa e di processo come pure nella gestione e nella dotazione di risorse di un URC. Grazie a un andamento decisamente positivo, è necessario continuare a promuovere queste analisi di processo degli URC anche in futuro (vedi valutazione della situazione e scambio di esperienze).

Indicatori di gestione

Oltre agli indicatori di risultato, per la loro attività di gestione, la SECO mette a disposizione degli organi d'esecuzione cantonali ulteriori indicatori attendibili. Questi indicatori operativi provengono da varie fonti: le applicazioni specifiche COLSTA e SIPAD, l'applicazione finanziaria ISE come pure da sondaggi condotti presso datori di lavoro, agenzie di collocamento private, persone in cerca d'impiego. Tutti questi dati vengono rilevati con modalità standard dall'ufficio di compensazione ed elaborati in forma adeguata secondo l'indicatore e le esigenze degli organi d'esecuzione. Per la verifica e lo sviluppo continuo degli indicatori operativi e delle indagini, esiste un gruppo di lavoro con rappresentanti degli organi d'esecuzione.

La definizione e la rappresentazione degli indicatori operativi sono orientate alla fissazione degli obiettivi del Balanced Scorecard: ai vari gruppi target vengono progressivamente messi a disposizione indicatori nelle prospettive contesto, processi e finanze. I responsabili URC e LPML, ad esempio, hanno a disposizione un apposito cockpit di gestione per ciascuna categoria. Nel panorama internazionale, si distinguono per la loro unicità i supporti per l'interpretazione. Ogni sei mesi, tutti i consulenti del personale ricevono set con indicatori personalizzati, il quale consente a ciascun consulente di confrontare il proprio lavoro con quello degli altri consulenti.

La SECO sfrutta gli indicatori operativi per ulteriori analisi (ad es. valutazioni della situazione e scambio di esperienze). Per garantire la comparabilità degli indicatori più importanti, la SECO gestisce un sistema per la qualità dei dati.

Scambio di esperienze

Per il miglioramento continuo dei risultati degli organi d'esecuzione, grazie a uno scambio di esperienze istituzionalizzato, si identificano buone pratiche esecutive e se ne promuove la trasmissione.

Per strutturare tale scambio nella maniera più efficiente, sono stati creati dieci cluster URC con condizioni quadro e dimensioni simili. La sequenza è organizzata come segue: in una prima fase si analizzano i risultati e gli indicatori di gestione degli URC e degli LPML tramite la SECO. Se necessario, è possibile effettuare un'analisi di processo presso gli organi d'esecuzione interessati (vedi valutazioni). Successivamente, in un kick-off con i direttori degli uffici cantonali, si definisce una tematica basata su queste analisi, che all'occorrenza viene concretizzata insieme ai coordinatori cantonali degli URC, ai responsabili degli URC o degli LPML. In un'ulteriore fase avviene lo scambio di esperienze vero e proprio, si documentano i risultati e li si mette a disposizione di tutti gli altri organi d'esecuzione.

A titolo integrativo, la SECO organizza regolarmente degli incontri con i coordinatori cantonali degli URC e i responsabili LPML su temi attuali relativi all'esecuzione.

3 Analisi delle differenze cantonali

3.1 Esiti della misurazione dei risultati

La Figura 4 mostra i risultati corretti per gli anni dal 2009 al 2014 per ogni Cantone.⁹ Nella Tabella 5 nell'allegato 5.2 sono elencati anche tutti i valori degli ultimi dieci anni per Cantone. Per l'analisi delle correlazioni tra le diverse condizioni quadro o le pratiche esecutive dei Cantoni e l'indice di risultato, in questo rapporto si è utilizzato l'indice di risultato medio degli anni 2009-2013 (barra azzurra più larga e valore visualizzato nella Figura 4).

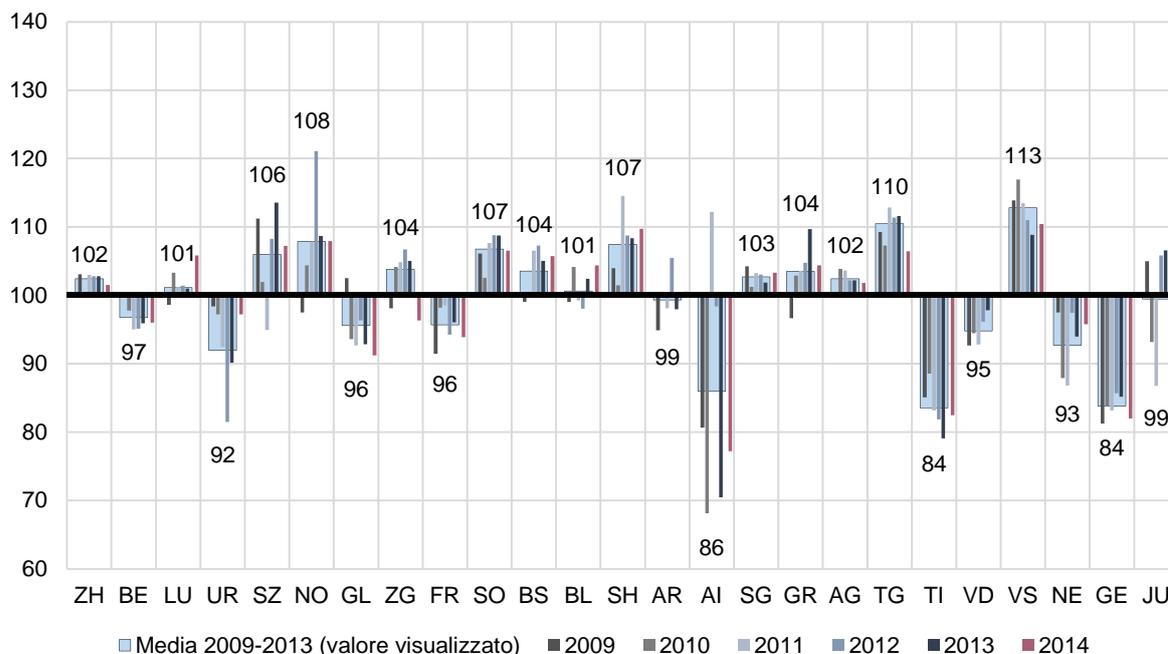


Figura 4: risultati 2009-2014 per Cantone⁹

Circa la metà dei Cantoni rientra nella fascia intermedia da 95 a 105 punti, mentre un buon quarto si trova o sopra 105 o sotto 95 punti. Si può osservare che, negli anni, spesso gli stessi Cantoni registrano risultati sopra o sotto la media. Nella fascia dei risultati inferiori alla media sono inoltre regolarmente presenti molti Cantoni della Svizzera latina (Svizzera occidentale e Ticino).

Ciò ha spinto le autorità preposte al mercato del lavoro della Svizzera latina (CRT) a criticare il modello econometrico sul quale si basano i risultati corretti, sottolineando in particolare il fatto che tra la Svizzera tedesca e quella latina vi sono differenze di mentalità delle quali si sarebbe dovuto tenere ugualmente conto. La CRT ha fatto appello a studi¹⁰ che dimostrano l'esistenza di differenze relative alla durata della disoccupazione in corrispondenza della frontiera linguistica. Tali differenze sono state dunque interpretate¹¹ anche come una conseguenza di diversità culturali.

Resta tuttavia da capire se le relative differenze di efficacia determinate dalla diversa mentalità vanno considerate come esogene (cioè non influenzabili dalle autorità preposte al mercato del lavoro) oppure come endogene (cioè derivanti da strategie e pratiche esecutive differenti per

⁹ I Cantoni di Obvaldo e Nidvaldo gestiscono congiuntamente un URC a Nidvaldo; pertanto, nelle successive analisi vengono designati insieme con la sigla NO.

¹⁰ Vedi Flückiger et al. (2007) e Brügger, Lalive e Zweimüller (2007).

¹¹ Vedi Brügger, Lalive e Zweimüller (2009).

mentalità). In considerazione delle questioni rimaste in sospeso nonché del fatto che la LADI è una legge nazionale, improntata agli stessi criteri per tutte le regioni della Svizzera, non si è introdotta alcuna variabile esogena relativa alle differenze di mentalità. Ciò nonostante, al fine di chiarire per quanto possibile la questione dell'esogeneità delle differenze di mentalità, il presente rapporto, nell'esaminare direttive e pratiche esecutive, ha prestato particolare attenzione alle differenze che intervengono lungo il confine linguistico.

3.2 Interrogazione e base dell'analisi

Sullo sfondo di questi risultati, il postulato pone la domanda legittima sulle motivazioni delle reali differenze di efficacia nell'esecuzione del servizio pubblico di collocamento. Poiché, come già detto, i Cantoni godono di notevole libertà nelle loro pratiche esecutive, prende corpo l'ipotesi avanzata nel postulato, secondo la quale non tutti i Cantoni hanno strutturato le loro pratiche esecutive in maniera ottimale. Le perdite di efficienza dovute all'organizzazione cantonale potrebbero essere ricondotte a due settori:

- nelle **direttive e condizioni quadro** cantonali: organizzazione, obiettivi, strategie, impiego di risorse, gestione, cultura
- e nelle **pratiche esecutive** cantonali: consulenza, collocamento, controllo e impiego di PML.

Al fine di poter disporre di una visione d'insieme completa delle diverse condizioni quadro, strategie e pratiche nell'esecuzione del servizio pubblico di collocamento, è stato affidato un mandato esterno che si occupasse delle relative rilevazioni. I risultati di questa analisi costituiscono la parte centrale di questo capitolo.

L'analisi esterna comprendeva un sondaggio scritto per tutte le istituzioni coinvolte a livello cantonale: autorità cantonale del lavoro, coordinamento cantonale URC, LPML e URC. Per ogni istituzione è stato predisposto un questionario a parte, indirizzato alla rispettiva dirigenza. Il sondaggio è stato condotto online in tutte tre lingue ufficiali durante i mesi di ottobre e novembre 2014. In caso di incertezze nelle risposte di un'istituzione, sono avvenuti successivi chiarimenti per iscritto o per telefono. Il sondaggio scritto ha avuto un ritorno molto elevato:

Tabella 4: numero di questionari inviati e compilati

	Numero di questionari inviati	Numero di questionari compilati	Ritorno in percentuale
Direzione autorità cantonale del lavoro	26	22	85 %
Coordinamento URC	25	24	96 %
Direzione LPML	24	22	92 %
Direzione URC	111	97	87 %

La valutazione dei questionari è avvenuta sia sul piano qualitativo (domande aperte) che quantitativo. La valutazione quantitativa ha incluso da un lato un'analisi descrittiva delle risposte, dall'altro le risposte sono state collegate e valutate con dati derivanti dai sistemi di informazione dell'AD (COLSTA / SIPAD). Particolare interesse è stato attribuito alla correlazione tra i risultati del sondaggio e l'indice di risultato degli URC/LPML/AC.

Oltre al sondaggio scritto, negli otto Cantoni qui di seguito citati sono stati condotti anche case study approfonditi: Zurigo, Zugo, Ginevra, Vaud, Soletta, Sciaffusa, Uri e Obvaldo / Nidvaldo. Nell'ambito di questi case study, sono state condotte delle interviste guidate con la direzione degli uffici, i coordinatori URC, i responsabili LPML e i responsabili da uno a tre URC.

Accanto a quest'analisi esterna, il presente rapporto si basa sui risultati di studi precedenti sul servizio pubblico di collocamento nonché su analisi interne della SECO, come le analisi di processo eseguite nel frattempo in 27 URC.

3.3 Condizioni quadro e direttive

3.3.1 Organizzazione degli organi d'esecuzione

Sia i case study sia il sondaggio scritto relativi a tutti gli organi d'esecuzione dell'analisi esterna hanno evidenziato che la strutturazione dell'esecuzione LADI e LC in Svizzera è caratterizzata da una forte pluralità dovuta al sistema federalista. Nel corso dei decenni, le strutture cantonali sono cresciute organicamente, ciascuna nella sua unicità. Sono fortemente influenzate dalle dimensioni del rispettivo Cantone: più è grande il Cantone, più complessa è la struttura organizzativa degli organi d'esecuzione. Specie nei Cantoni più piccoli si rileva che una persona, spesso il direttore dell'ufficio, svolge più funzioni ai fini dell'esecuzione LADI e LC. Nel Cantone di Uri, ad esempio, il responsabile del dipartimento del lavoro e della migrazione funge anche da coordinatore URC, responsabile LPML e responsabile AC. I Cantoni di Obvaldo e Nidvaldo hanno addirittura fuso parzialmente i loro organi d'esecuzione. Nel Cantone di Zurigo, invece, oltre alla funzione del coordinatore URC, sono presenti 3 responsabili regionali URC, sovraordinati ai 16 responsabili URC del Cantone.

Strutturato in maniera diversificata risulta anche il **rapporto tra il coordinamento LPML e il coordinamento URC**. Nella gran parte dei Cantoni, il coordinamento LPML si trova allo stesso livello gerarchico del coordinamento URC, soprattutto nella Svizzera occidentale. Ma in una parte non trascurabile dei Cantoni, il coordinamento LPML è subordinato a quello URC.

Gli URC sono molto diversi in termini di **dimensioni**. L'URC più piccolo che ha partecipato al sondaggio dispone di 3,5 occupati a tempo pieno, il più grande di 78; la gran parte degli URC intervistati conta da 10 a 40 collaboratori.

Vi è un'evidente correlazione tra numero di collaboratori e numero di persone in cerca d'impiego per ogni URC. Qui non si sono constatati effetti di scala: tanto negli URC più piccoli quanto in quelli più grandi, a ogni collaboratore viene assegnato lo stesso numero di persone in cerca d'impiego.

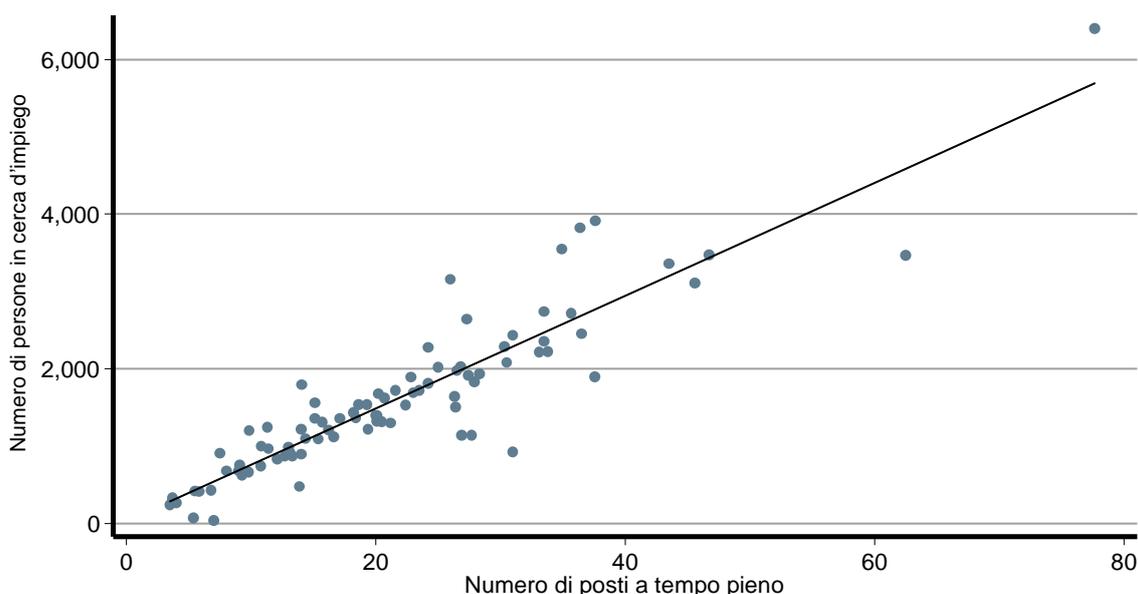


Figura 5: dimensioni URC in posti a tempo pieno e numero di persone in cerca d'impiego; N = 87 URC

Più grande è l'URC, maggiore è la necessità di inserire un ulteriore livello gerarchico tra il responsabile dell'URC e i consulenti del personale. L'URC più grande senza una struttura di team conta meno di 2 000 persone in cerca d'impiego. La presenza di una struttura di team non dimostra alcuna correlazione determinante con la performance di un URC: l'indice di risultato negli URC con e senza struttura di team si differenzia in misura minima.¹²

In genere, tutti gli URC di un Cantone si occupano dei **contatti con i datori di lavoro** e solo in singoli casi ciò avviene attraverso un ufficio centralizzato o URC specializzati. Anche nei Cantoni dei case study i contatti con i datori di lavoro vengono gestiti in maniera diversa. Mentre alcuni Cantoni strutturano i rapporti con i datori di lavoro come un compito dei consulenti del personale, altri dispongono di intermediari specializzati per ogni team di consulenza e altri ancora hanno istituzionalizzato un ufficio ad hoc a parte.

Riguardo al **luogo di iscrizione ai servizi di collocamento**, si osservano delle differenze tra le varie regioni linguistiche: nella Svizzera tedesca, in circa metà dei Cantoni l'iscrizione ha luogo presso il comune di residenza mentre nell'altra metà avviene quasi sempre presso gli URC e raramente presso un servizio cantonale centrale; nella Svizzera occidentale, in 6 Cantoni su 7 l'iscrizione ha luogo presso l'URC competente. Nel corso del tempo, su tutto il territorio svizzero si osserva una chiara tendenza a iscriversi presso gli URC.

Nel complesso, si può constatare che la diversa organizzazione delle strutture esecutive è legata alle dimensioni di un Cantone e alla storia istituzionale più che agli obiettivi cantonali specifici. In proposito, le dimensioni e la struttura degli URC/LPML/AC non rappresentano un fattore critico per l'efficacia nei Cantoni esaminati, in quanto non si rileva alcuna correlazione generalizzata tra le dimensioni e la struttura delle istituzioni e il valore dell'indice di risultato. Questa analisi non permette dunque di derivare alcun modello di successo per una struttura esecutiva particolarmente efficace in termini di reinserimento rapido e duraturo. Piuttosto, nella struttura organizzativa si riflettono peculiarità storicamente coltivate ed effetti evidenti legati alle dimensioni.

3.3.2 Obiettivi e strategie

Per l'esecuzione da parte dei Cantoni, gli obiettivi della LADI e della LC, in particolare il reinserimento rapido e duraturo, sono implicitamente o esplicitamente molto importanti. Il sondaggio effettuato evidenzia anche che il 77 % dei Cantoni, oltre agli indicatori di risultato per l'esecuzione, prevede anche obiettivi cantonali specifici. Tali obiettivi sono molto eterogenei, ma in gran parte coincidono con le finalità della LADI e della LC. Si parla di consulenza orientata al cliente, definizione documentata dei profili, strategie scritte di reinserimento, evitare la responsabilità dei titolari nonché obiettivi annuali specifici.

In quasi tutti i Cantoni è presente una **strategia di reinserimento** per le persone in cerca d'impiego, generalmente anche documentata per iscritto. Vi sono tuttavia alcuni Cantoni privi di una strategia esplicita per il reinserimento, tra cui i tre Cantoni che hanno evidenziato il più basso indice di risultato.

In tutti i Cantoni esaminati nei case study in possesso di una strategia di reinserimento, l'integrazione rapida rappresenta l'obiettivo principale, sebbene raggiungibile con approcci differenti. Mentre un Cantone persegue una strategia di pressione esplicita nella gestione delle persone in cerca d'impiego, altri Cantoni descrivono un approccio al reinserimento con queste persone improntato alla collaborazione.

¹² Per contro, Egger, Dreher & Partner (2013) giudicano negativamente la struttura di team all'interno di un URC perché si rischia che gli obiettivi della direzione dell'URC non vengano trasferiti ai collaboratori tramite i responsabili di team.

Per contro, solo un terzo di tutti i Cantoni prevede una **strategia di intervento tempestivo** e solo in un terzo di essi tale strategia è documentata per iscritto, altrimenti è solo implicita. Ciò non permette di individuare alcun modello evidente, considerato che sia la maggioranza dei Cantoni di lingua tedesca che quelli di lingua francese e italiana non possiedono una strategia di intervento tempestivo. Tenzialmente sono i Cantoni più grandi a mettere in campo tale strategia, pur con qualche eccezione di rilievo.

In un Cantone su tre è prevista una **consulenza mirata ai gruppi target**. La definizione dei gruppi target varia di molto tra i diversi Cantoni. Le categorie più diffuse sono l'occupabilità, i giovani e il settore di provenienza. Stupiscono tanto la mancanza di una consulenza mirata ai gruppi target quanto le diverse definizioni di gruppi target, considerato che dal 2012 è in vigore una direttiva nazionale sulla consulenza orientata ai clienti,¹³ nella quale si descrivono le definizioni dei vari gruppi target, le possibili strategie di reinserimento e le attività di consulenza.

In una buona metà dei Cantoni esiste un'**offerta per persone in cerca d'impiego prive di indennità giornaliera**, come si rileva per tutti i Cantoni di lingua francese e italiana. La metà dei Cantoni della Svizzera tedesca prevede un'offerta specifica per persone in cerca d'impiego prive di indennità giornaliera. Anche qui, sono più i Cantoni grandi (con qualche eccezione) a proporre le offerte.

La gran parte dei direttori degli uffici considera importante l'assistenza delle persone in cerca d'impiego prive di indennità giornaliera.¹⁴ Molti Cantoni, conformemente ai risultati del sondaggio, s'impegnano per assegnare la stessa priorità sia alle persone in cerca d'impiego prive di indennità giornaliera sia a quelle che ne beneficiano. Le valutazioni della SECO dimostrano tuttavia che in tutti i Cantoni l'attività di consulenza è molto più alta per i beneficiari di prestazioni rispetto ai non beneficiari. Inoltre, le differenze tra Cantoni sono significative e oscillano dal 25 % fino al 75 % di consulenza ridotta per i non beneficiari di prestazioni. Alcuni Cantoni hanno messo a punto progetti pilota per una migliore collaborazione tra gli URC e l'assistenza sociale. La gran parte dei Cantoni propone alle persone in cerca d'impiego prive di indennità giornaliera dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro, la cui entità è comunque molto varia. Altri Cantoni evidenziano invece un'offerta meno completa, con un ciclo di assistenza meno regolare, oppure attribuiscono meno importanza alle persone in cerca d'impiego prive di indennità giornaliera per effetto di un numero inferiore di casi, stando ai loro dati.

Anche per quel che riguarda gli **accordi sugli obiettivi** con le persone in cerca d'impiego, questi vengono stipulati in una buona metà dei Cantoni. Per contro, solo in un terzo di essi è prevista una direttiva riguardo all'**impegno personale nel cercare un lavoro**. Ciò equivale a un numero compreso tra 6 e 12 candidature mensili, ma in genere dipende dalle possibilità delle persone in cerca d'impiego. Si rileva che i Cantoni della Svizzera latina generalmente non prevedono simili obiettivi.

In sintesi, si può osservare che, riguardo all'obiettivo fondamentale – ossia il reinserimento rapido e duraturo delle persone in cerca d'impiego –, esiste una sostanziale omogeneità tra i Cantoni. Tuttavia, le risorse per l'attuazione di questo obiettivo sovraordinato e le strategie parziali da ciò derivanti si differenziano in maniera significativa tra i vari Cantoni. L'interpretazione degli organi d'esecuzione cantonali sulle modalità organizzative del processo di integrazione, in particolare anche riguardo a una strategia improntata alla pressione oppure alla collaborazione, presenta notevoli disparità. Se però si rapportano la presenza di queste strategie parziali, offerte e direttive con l'indice di risultato, non si può stabilire alcuna correlazione sistematica. I buoni risultati si possono raggiungere anche con strategie diverse. Ma la presenza

¹³ Comunicazione URC/LPML/AC 2012/10 sulla consulenza orientata ai clienti fornita alle persone in cerca d'impiego.

¹⁴ Al momento del sondaggio, era già stato deciso che per il periodo dell'accordo 2015-2018 si sarebbe eseguita, quale progetto pilota, una misurazione dei risultati nel settore dell'assistenza alle persone in cerca d'impiego prive di indennità giornaliera. È ipotizzabile, dunque, che le affermazioni fatte per il sondaggio facciano riferimento già all'importanza attribuita per il futuro più che per il passato.

di strategie di reinserimento e intervento tempestivo formulate in modo chiaro si profila certamente come un fattore di successo.

3.3.3 Impiego di risorse

Il tetto massimo dei costi d'esercizio, cioè le risorse messe a disposizione per gestire l'esecuzione a livello cantonale (cfr. capitolo 2.1.4), è stato utilizzato fino al 90 % circa negli ultimi cinque anni. Generalmente i Cantoni sono piuttosto prudenti nel mettere a budget queste risorse, dal momento che, in caso di sfioramento del tetto massimo, i costi supplementari sono a carico del singolo Cantone.¹⁵ Nell'utilizzo del tetto massimo assegnato ai costi d'esercizio, si riscontrano delle differenze a livello cantonale: nel 2014 metà dei Cantoni ne ha consumato tra l'83 % e il 92 %, un quarto dei Cantoni meno o più. In particolare, per i Cantoni più agricoli, caratterizzati da un numero ridotto di persone in cerca d'impiego o una disoccupazione marcatamente stagionale, il grado di utilizzo è basso nel confronto.

Considerando i costi d'esercizio e di personale dei Cantoni per il 2013 per ogni mese e ogni persona in cerca d'impiego¹⁶ (figura 6), si rileva che tali costi d'esercizio hanno subito un'oscillazione del 20 % in più / in meno rispetto alla media svizzera di CHF 192 (senza contare il Cantone di Appenzello Interno). Qui emerge anche «l'effetto scala accelerato» già accennato nel capitolo 2.1.4: i Cantoni con un numero elevato di persone in cerca d'impiego mostrano tendenzialmente costi per persona e per mese inferiori alla media.

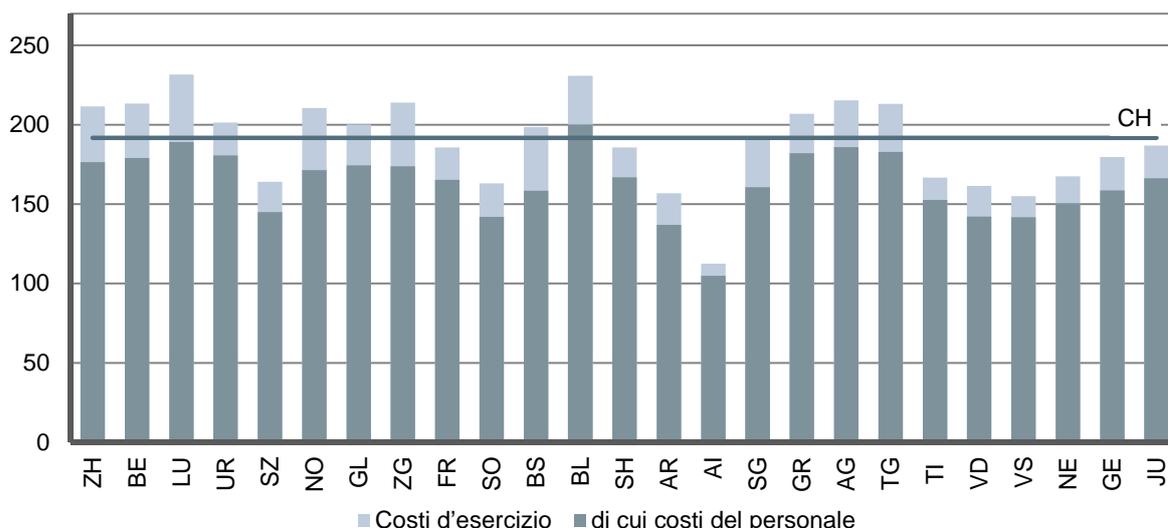


Figura 6: costi d'esercizio e costi del personale 2013 per persona in cerca d'impiego-mese per Cantone

In tutti i Cantoni i costi del personale sono quelli che più incidono sui costi d'esercizio, con una quota variabile tra l'80 % e il 93 % nel 2013, a seconda del Cantone. Nel 2014, la percentuale di collaboratori URC sul totale del personale URC/LPML/AC era compresa tra il 71 % e il 91 %,

¹⁵ In situazioni particolari, questi costi possono essere rimborsati anche dall'ufficio di compensazione (art. 7 Ordinanza ISE). Far valere situazioni di questo tipo, però, comporta costi elevati, che i Cantoni preferiscono evitare.

¹⁶ Il numero di persone in cerca d'impiego-mesi conta singolarmente ogni mese della ricerca d'impiego. Se una persona in cerca d'impiego è registrata da quattro mesi, ciò si traduce in quattro persone in cerca d'impiego-mesi; in tal modo, si può tenere conto dei maggiori costi per ogni persona in cerca d'impiego in caso di periodo di disoccupazione più lungo. La diversa complessità dei casi, ad esempio persone in cerca d'impiego con o senza PML, non può comunque essere considerata neanche in questo modo.

a seconda del Cantone. In tutti i Cantoni, dunque, una parte considerevole delle spese d'esecuzione è riconducibile al numero di collaboratori URC o consulenti URC.¹⁷

I costi dei PML per persona in cerca d'impiego-mese sono un po' più distribuiti (Figura 7). Ciò si riflette nel diverso impiego di PML quale strumento del servizio pubblico di collocamento (vedi capitolo 3.4.4). Le risorse messe a disposizione nell'ambito del tetto massimo assegnato ai PML vengono meno utilizzate nell'insieme (circa il 77 % nel 2012 e nel 2013). In proposito si osservano le seguenti differenze legate all'area linguistica: nella Svizzera latina il grado di utilizzo del 2013 è stato superiore all'80 % in tutti i Cantoni e al 90 % in due di essi; nella Svizzera tedesca l'utilizzo medio del plafond è notevolmente più basso, con una percentuale inferiore al 70 % nel 2013 in un terzo dei Cantoni.

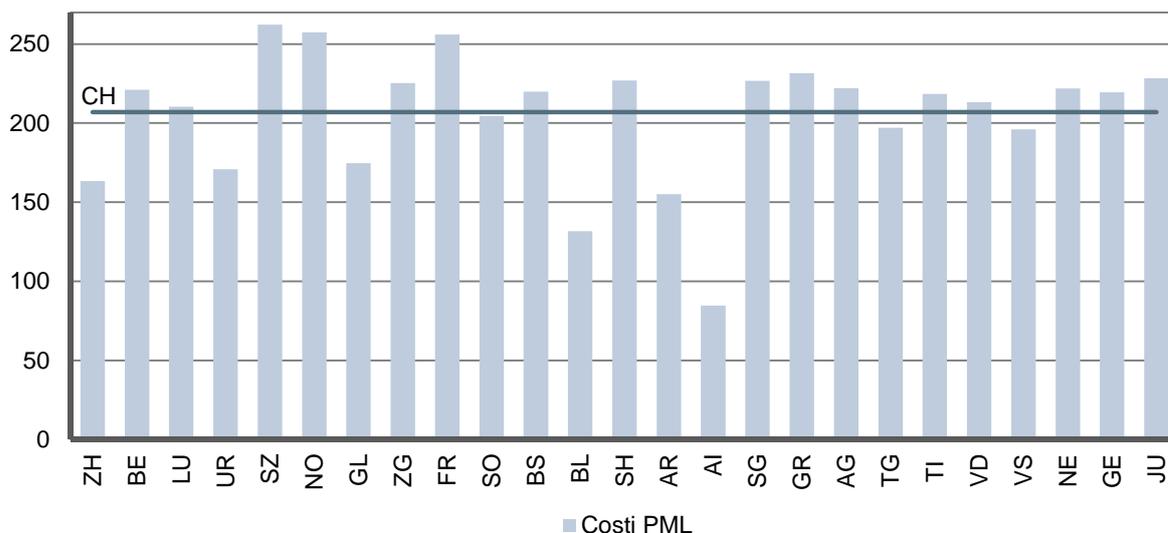


Figura 7: costi PML 2013 per persona in cerca d'impiego-mese a seconda del Cantone

Nel confronto fra Cantoni non vi è alcuna prova evidente che un maggiore impiego delle risorse per la gestione equivalga a una maggiore efficacia del servizio pubblico di collocamento. Si osserva, invece, la correlazione leggermente positiva della Figura 8 tra i costi d'esercizio per persona in cerca d'impiego-mese e l'indice di risultato, sebbene non significativa da un punto di vista statistico. Lo stesso vale per la correlazione tra impiego delle risorse per PML e indice di risultato (non rappresentata): maggiori spese per i PML non bastano da sole a migliorare l'efficacia.¹⁸ Per rispondere alla domanda su come gestire nella maniera più efficace possibile il servizio pubblico di collocamento, altri fattori rispetto al semplice impiego di risorse giocano dunque un ruolo molto più importante.

¹⁷ Svolgono un ruolo anche fattori relativamente influenzabili dai Cantoni, come il livello regionale dei salari o i prezzi degli immobili.

¹⁸ Va aggiunto che l'indice di risultato attribuisce molta più importanza al reinserimento rapido rispetto a quello duraturo. Alcuni PML, invece, sono maggiormente orientati a un'integrazione duratura.

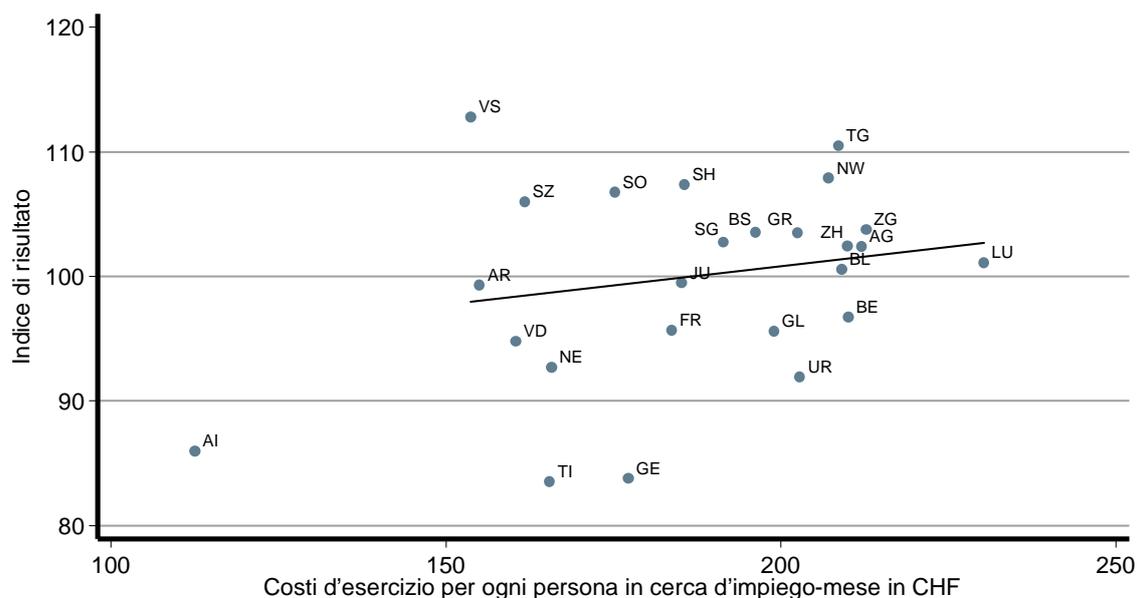


Figura 8: costi d'esercizio per persona in cerca d'impiego-mese 2013 rispetto all'indice di risultato¹⁹

3.3.4 Gestione e cultura negli organi d'esecuzione

Parametri di misurazione nella gestione dei collaboratori

Interrogandosi su quali parametri di misurazione abbiano un ruolo nella gestione dei collaboratori, la prima risposta riguarda l'indice di risultato. Nella maggior parte dei Cantoni tale indice costituisce un parametro importante (valore 5 o 6 in una scala da 1 – non importante - a 6 – importante) per valutare i **coordinatori URC**²⁰, tranne in due Cantoni. Nella Svizzera tedesca l'importanza attribuita agli indicatori di risultato è mediamente più alta.

A loro volta, gli indicatori di processo sono un po' meno importanti per la valutazione dei coordinatori URC, ma in una buona metà dei Cantoni a entrambi gli indici viene attribuito il punteggio massimo. Nel 30 % dei casi gli indicatori di processo non hanno alcun ruolo. Anche qui si rileva che l'importanza attribuita nella Svizzera tedesca è un po' più alta, ma la differenza rispetto alla Svizzera latina è meno marcata che per l'indice di risultato. Anche gli obiettivi cantonali risultano molto importanti nella valutazione dei coordinatori URC, fatta eccezione per tre Cantoni della Svizzera tedesca. La gran parte di queste finalità sono obiettivi derivati dagli indicatori di risultato, obiettivi riguardanti funzione e sviluppo degli organi d'esecuzione cantonali, l'elaborazione di concetti e obiettivi qualitativi (ad es. per evitare la responsabilità dei titolari).

I coordinatori URC manifestano generalmente un accordo formale su questi obiettivi, ma, tra i Cantoni più grandi, fanno eccezione due della Svizzera romanda, oltre a quattro piccoli rurali.

Anche i **responsabili URC** vengono valutati sulla base di diversi parametri di misurazione. Particolarmente importanti sono al riguardo l'indice di risultato e gli obiettivi cantonali: nella valutazione dei responsabili URC a opera dei superiori l'indice di risultato ha un'importanza pari al 65 % (valore 5 o 6), per gli obiettivi cantonali l'importanza attribuita sfiora addirittura il 70 %. Solo nel 10 % dei casi l'indice di risultato non ha alcun ruolo nella valutazione dei responsabili URC. Si rileva che nella Svizzera tedesca l'indice di risultato non ha alcun ruolo o

¹⁹ Un Cantone classificato come estremo non è stato considerato nel calcolo della linea di tendenza.

²⁰ Senza i Cantoni nei quali il direttore dell'ufficio si occupa anche del coordinamento URC.

tale ruolo è minimo solo in casi eccezionali. Nella Svizzera latina, la situazione non è omogenea: in tre URC l'indice di risultato non ha alcun ruolo mentre in altri tre tale ruolo è minimo (valori 1 o 2); in quattro URC, invece, l'indice di risultato è molto importante (valori 5 o 6). Per contro, riguardo agli obiettivi cantonali, non si rileva alcuna differenza sistematica tra regioni linguistiche.

Per metà dei responsabili URC anche gli indicatori di processo hanno un ruolo nella valutazione a opera dei superiori, mentre per un terzo di loro non viene riconosciuto alcun ruolo a tali indicatori. Una situazione simile si rileva anche per ulteriori obiettivi. Si tratta perlopiù di obiettivi finalizzati all'impiego di PML, alla gestione dei contatti con i datori di lavoro, al numero di collocamenti, alla frequenza dei colloqui o di obiettivi derivati dagli indicatori di risultato. Emerge che la percezione dei responsabili URC coincide con quella dei coordinatori URC: all'interno di un Cantone l'importanza dei parametri di misurazione viene generalmente valutata in maniera simile dai responsabili URC e dai coordinatori URC.

In quasi la metà degli URC, gli indicatori di risultato vengono valutati almeno una volta al mese **a livello di consulenti del personale**. In meno del 20 % degli URC ciò avviene meno di due volte all'anno o mai. I risultati sono generalmente noti ai consulenti del personale, con i quali vengono discussi. In meno della metà di tutti gli URC, i risultati individuali dei consulenti del personale sono noti all'intero team, soprattutto negli URC della Svizzera tedesca.

La cultura aziendale viene rilevata anche per l'aspetto legato a uno stile di gestione di tipo direttivo e partecipativo. Non in tutti i Cantoni esaminati uno stile di gestione tendenzialmente direttivo si accompagna a una decisa strategia di reinserimento. Si avvalorava l'ipotesi che lo stile di gestione abbia un ruolo meno determinante per l'indice di risultato di quanto non ne abbia la pratica sanzionatoria illustrata nella sezione 3.4.1.

Gestione incentrata sui risultati

Inoltre, sia a livello di responsabili URC che di responsabili team URC esiste una chiara correlazione tra l'importanza personalmente attribuita all'**indice di risultato** e il valore effettivo di tale indice: negli URC in cui l'indice di risultato non ha un ruolo ai fini della valutazione, l'indice raggiunge in media 80 punti mentre laddove questo ruolo gli viene riconosciuto, l'indice sale in media a 100 punti (Figura 9, grafico a sinistra). Anche nella comunicazione con i consulenti del personale si rilevano differenze tra i Cantoni. La valutazione di indicatori di processo, obiettivi cantonali e altre finalità non evidenzia tuttavia alcuna correlazione con l'indice di risultato.

È importante, inoltre, come si gestiscono gli obiettivi: se ci si limita a comunicarli, senza fissarli in un **accordo formale sugli obiettivi**, l'effetto sui responsabili URC e sui responsabili di team URC è ridotto rispetto a obiettivi formalizzati in un simile accordo. Negli URC con un responsabile senza accordo sugli obiettivi l'indice di risultato medio è notevolmente al di sotto dei 100 punti mentre negli URC dotati di tale accordo l'indice supera mediamente i 100 punti (Figura 9, grafico a destra). La presenza di un accordo sugli obiettivi è dunque legata a una migliore performance del rispettivo URC. Si può ipotizzare che la definizione delle finalità in un accordo sugli obiettivi è espressione di un chiaro orientamento gestionale, il quale tende a coinvolgere nella leadership sia i responsabili URC che i responsabili di team URC. Si rileva l'assenza di accordi sugli obiettivi soprattutto nella Svizzera latina, contrariamente a ciò che avviene nella Svizzera tedesca. La valutazione del sondaggio dei coordinatori URC evidenzia inoltre che tutti i Cantoni che non stipulano accordi sugli obiettivi con i loro responsabili URC hanno un indice di risultato inferiore a 100 punti.

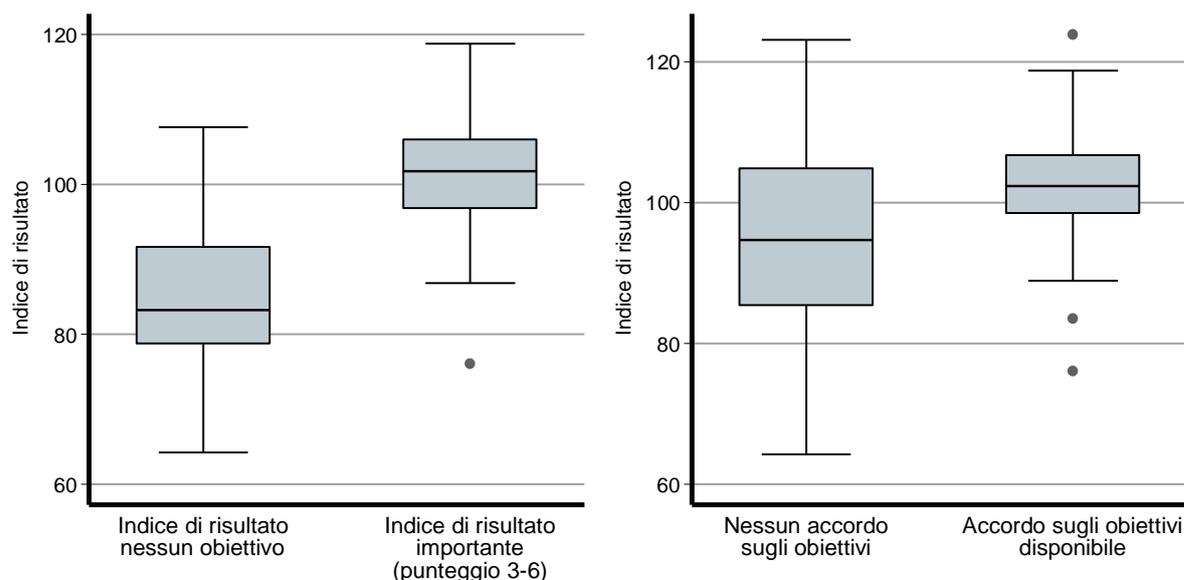


Figura 9: accordo sugli obiettivi con responsabili URC / indice di risultato quale finalità nella valutazione dei responsabili URC e indice di risultato effettivo del rispettivo URC²¹

I risultati del sondaggio confermano quelli dello studio di Egger, Dreher & Partner (2013) nonché delle analisi di processo eseguite in collegamento allo studio presso ulteriori URC.²² Una gestione incentrata sui risultati degli organi d'esecuzione a tutti i livelli gerarchici costituisce un importante fattore di successo per un servizio pubblico di collocamento efficace.

Collaborazione tra organi d'esecuzione

All'interno dei vari organi d'esecuzione cantonali, nella maggior parte dei Cantoni lo scambio tra le diverse unità organizzative è vivace. Il sondaggio scritto evidenzia che i direttori degli uffici hanno solitamente scambi istituzionali con i coordinatori URC, i responsabili LPML e quelli delle CD pubbliche. Contatti analoghi avvengono in quasi tutti i Cantoni almeno con cadenza mensile, spesso con maggiore frequenza. I contatti diretti con i responsabili URC sono invece più rari sul piano istituzionale, che riguarda più i coordinatori URC.

Meno attenzione si attribuisce allo scambio con **cashe di disoccupazione private**: è istituzionalizzato in un solo Cantone e avviene perlopiù con cadenza trimestrale, se non più raramente.

Con **altre istituzioni della sicurezza sociale**, in molti Cantoni i direttori degli uffici hanno contatti istituzionali, come avviene in circa tre quarti dei Cantoni per l'ufficio sociale cantonale e gli uffici AI. Con i servizi sociali e la consulenza professionale lo scambio avviene sul piano istituzionale in metà dei Cantoni mentre in un terzo di essi ha luogo in caso di necessità. Anche qui la comunicazione dei coordinatori URC non è molto diversa da quella dei direttori degli uffici.

Nell'ambito dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro **la collaborazione intercantionale** è assicurata. Fatta eccezione per Zurigo e Ticino, tutti i Cantoni sfruttano anche PML in altri

²¹ Aiuto alla lettura: i box plot descrivono la distribuzione di una variabile. Il rettangolo blu descrive l'intervallo in cui si trova la metà centrale di tutte le osservazioni. La linea orizzontale all'interno del rettangolo descrive la mediana. Le linee superiore e inferiore indicano il valore massimo e minimo non ancora considerato estremo. Tra l'estremità superiore del rettangolo e la linea superiore si trova dunque il 25 % degli URC con l'indice di risultato più alto. Per le osservazioni oltre questo confine estremo, si utilizzano dei punti per la rappresentazione.

²² Fino a metà giugno 2015, in collaborazione con la SECO, la società Egger, Dreher & Partner AG ha condotto un'analisi di processo in 27 URC.

Cantoni. Per i Cantoni di Zurigo e del Ticino bisogna considerare che, per effetto rispettivamente delle relative dimensioni e barriere linguistiche, mettono autonomamente a disposizione i PML necessari. In tutti i Cantoni tranne Zugo, i PML messi a disposizione dagli LPML possono essere utilizzati anche da altre istituzioni della sicurezza sociale, ma solo un quarto degli LPML elaborano apposite proposte per tali istituzioni.

Dal punto di vista degli URC, in tutti i Cantoni esaminati, in genere la collaborazione con le CD pubbliche viene valutata più positivamente rispetto a quella con le CD private, fatto spesso condizionato dalla vicinanza fisica tra CD pubblica e URC, che dunque facilita lo scambio di informazioni tra organi d'esecuzione. Viene ripetutamente sottolineato che la qualità del servizio delle CD pubbliche è migliore (ad es. la reperibilità telefonica), il che permette di velocizzare le procedure nella gestione dei dossier. In tutti i Cantoni esaminati si critica il fatto che URC e CD lavorino con sistemi di dati diversi, il che comporta notevoli inefficienze e doppioni nel processo esecutivo, per cui a livello cantonale si auspica la loro armonizzazione.

Anche nel sondaggio scritto emerge che i responsabili delle CD pubbliche valutano la collaborazione con gli URC in modo più positivo rispetto ai responsabili delle CD private. Per le CD pubbliche, appare evidente che il giudizio sulla collaborazione è notevolmente più positivo nella Svizzera tedesca che in quella latina.

3.4 Pratiche esecutive

3.4.1 Consulenza

La consulenza alle persone in cerca d'impiego è il compito principale degli URC. Ciò è testimoniato dal fatto che gli URC impiegano mediamente un terzo del loro organico solo per la consulenza (Egger, Dreher & Partner AG, 2013, p. 27). L'OADI prevede che un primo colloquio abbia luogo entro 15 giorni dall'iscrizione. I colloqui successivi vengono tenuti a intervalli regolari, ma comunque almeno ogni due mesi.

Secondo la media svizzera, gli URC conducono 0,6 colloqui di consulenza mensili per ogni persona in cerca d'impiego, il che significa che una persona ha un colloquio ogni 6-7 settimane. Questo valore cambia da URC a URC, ma in genere è compreso tra 0,5 e 0,7. Il confronto tra regioni linguistiche della Figura 10 evidenzia inoltre che negli URC della Svizzera latina la frequenza dei colloqui di consulenza è un po' più alta nell'insieme, ma non significativa.

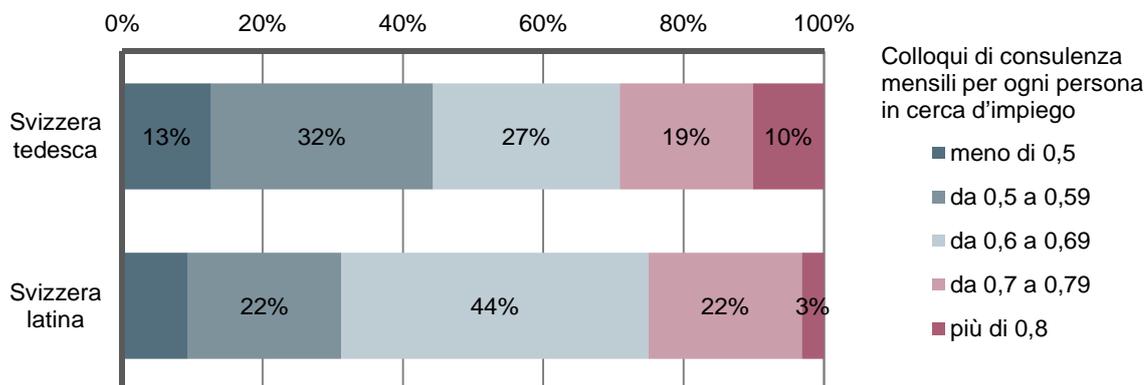


Figura 10: numero di colloqui di consulenza per regione linguistica nel 2014; N = 110 URC

Non è possibile, tuttavia, stabilire una correlazione tra la frequenza dei colloqui di consulenza e l'indice di risultato, il che non vuol dire, però, che la consulenza degli URC non dia risultati. Piuttosto, tale constatazione suggerisce che la semplice misura del numero di consulenze non diversifica in maniera adeguata forme più o meno efficaci di consulenza. Le analisi di processo

degli URC hanno dimostrato che tra i vari uffici vi sono considerevoli differenze in termini di durata, procedura e contenuto dei colloqui di consulenza. Si è constatato che quegli URC che nel complesso investono risorse sopra la media nella consulenza alle persone in cerca d'impiego, tendenzialmente registrano anche buoni risultati (Egger, Dreher & Partner AG, 2013, p. 22). È evidente che è nei colloqui con le persone in cerca d'impiego che si raggiunge una percentuale importante, se non la più importante, dell'efficacia. Probabilmente, un elemento determinante ai fini dei buoni risultati è il fatto che nei colloqui i consulenti del personale riescono al meglio ad attivare e consigliare le persone in cerca d'impiego (Egger, Dreher & Partner AG, 2013, p. 86). Tuttavia, concorrono anche altri fattori – dalle capacità dei consulenti al clima di lavoro fino al numero di dossier a carico –, i quali al momento non sono ancora stati studiati a fondo.

3.4.2 Collocamento

Oltre alla consulenza, anche il collocamento fa parte dei servizi chiave degli URC. In questo contesto, collocamento non significa solo fornire consulenza alle persone in cerca d'impiego bensì supportarle attivamente nella ricerca di un lavoro. Le persone in cerca d'impiego collocate si cancellano dal servizio pubblico di collocamento nel momento in cui trovano un lavoro con l'aiuto degli URC, eventualmente in collaborazione con un'agenzia di collocamento privata.

Non esiste tuttavia una definizione vincolante per i posti di lavoro individuati da imputare fiscalmente agli URC in quanto risultato del loro collocamento. Nella pratica, dunque, a seconda del Cantone, dell'URC e del consulente del personale, delle situazioni assimilabili potrebbero essere registrate in parte come collocamento in parte come posti di lavoro trovati autonomamente. Una comparazione del successo del collocamento tra i vari Cantoni sulla base di dati COLSTA è di fatto meno pertinente, visto che tale misura è tributaria dalle diverse pratiche di registrazione dei dati così come dalle diverse pratiche di collocamento. È importante inoltre l'indicazione secondo cui, in tutta la Svizzera, solo una piccola parte delle cancellazioni con nuova assunzione sia riconducibile a un collocamento tramite URC (Figura 11). Ciò è conforme al principio di sussidiarietà del servizio pubblico di collocamento, che punta anzitutto sull'iniziativa propria delle persone in cerca d'impiego e il collocamento attraverso agenzie di collocamento private.

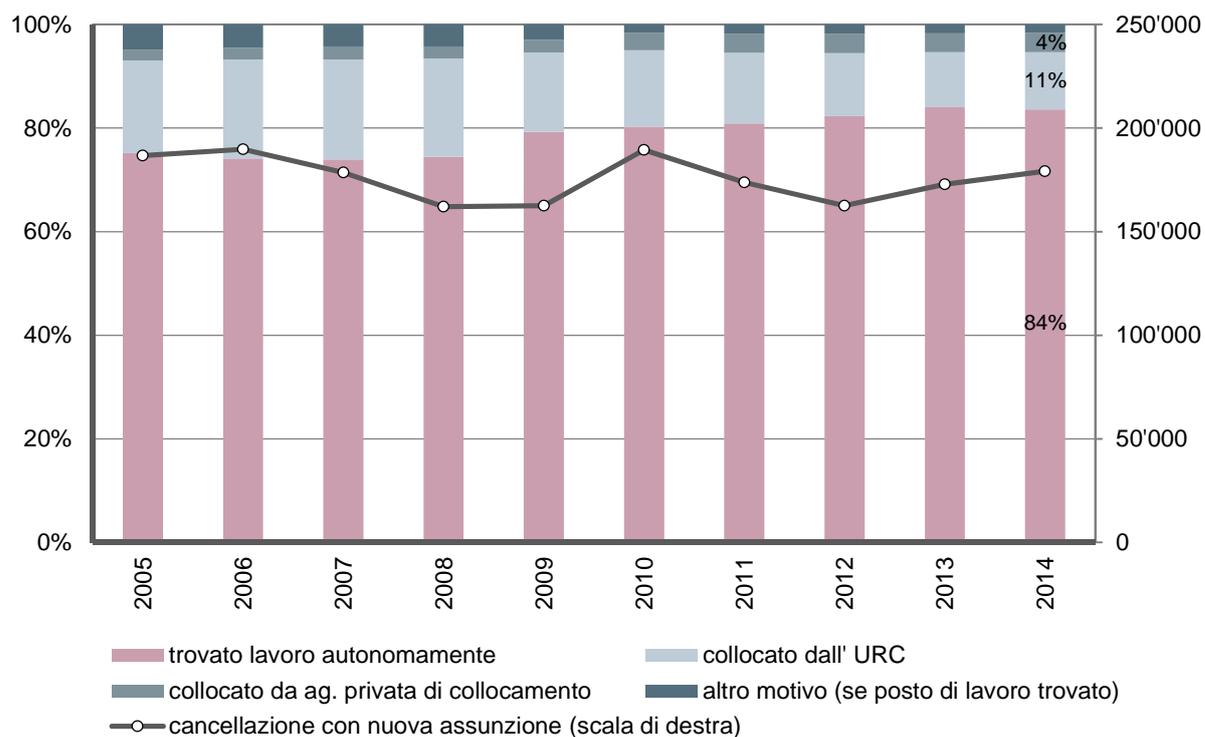


Figura 11: numero di cancellazioni con nuova assunzione e relativa motivazione registrata negli anni 2005-2014

Sorprende meno il fatto che non sia possibile stabilire una correlazione tra l'indice di risultato e il numero di collocamenti ovvero la percentuale di persone collocate sul totale delle cancellazioni con nuova assunzione. Come nel precedente capitolo, ciò non significa che i collocamenti siano inefficaci. Sono tuttavia determinanti gli aspetti del quando e in che misura si ricorra a un collocamento attivo. Le analisi di processo degli URC hanno dimostrato che il 6 % dell'organico impiegato per il collocamento è una parte minima rispetto ad esempio di quanto accade con la consulenza (32 %) (Egger, Dreher & Partner AG, 2013, pp. 27, 32). È emerso chiaramente, inoltre, che gli URC con risultati superiori alla media investono di solito molte risorse nel collocamento e spendono più tempo per il processo di consulenza.

Per i consulenti del personale esiste anche la possibilità di assegnare le persone in cerca d'impiego a posti vacanti. Ciò significa che alle persone in cerca d'impiego viene richiesto (per disposizione) di candidarsi per un determinato posto. Come evidenziato nella Figura 12, anche in questo caso si rilevano grosse differenze tra Cantoni e URC, che si manifestano anche sul piano delle regioni linguistiche: nella Svizzera tedesca questo strumento viene utilizzato in modo decisamente più cauto e addirittura ci sono dei Cantoni che vi rinunciano in blocco; nella Svizzera latina, invece, in due terzi degli URC ogni mese vengono disposte circa 12 assegnazioni ogni 100 persone in cerca d'impiego. Non s'individua alcuna solida correlazione tra questo indicatore e l'indice di risultato. Uno studio pubblicato nell'autunno 2015 (Morlok et al., 2015) ha dimostrato tuttavia che le assegnazioni influenzano molto positivamente le possibilità di essere invitati a un colloquio di presentazione. Ciò avviene perché le candidature a posti assegnati hanno molte più probabilità di sfociare in un colloquio di presentazione rispetto alle altre candidature.

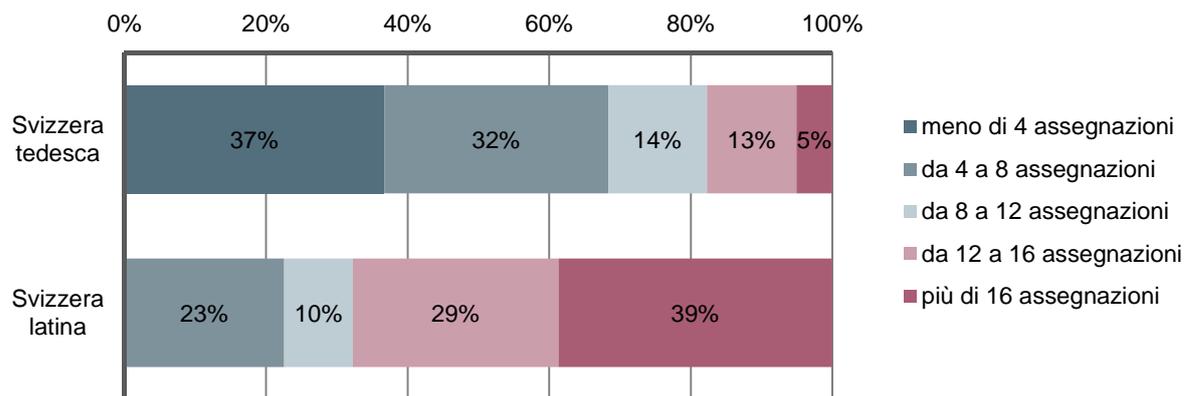


Figura 12: numero mensile di assegnazioni ogni 100 persone in cerca d'impiego nel 2014; N = 110 URC

3.4.3 Controllo

La LADI stabilisce le premesse entro le quali un assicurato AC o CD può far valere il proprio diritto e definisce i corrispondenti gradi di colpa. Nell'ambito dei case study è emerso che il concetto di AC è interpretato diversamente fra i Cantoni e dunque le competenze variano di molto nel processo sanzionatorio. Mentre in due piccoli Cantoni i consulenti del personale possono disporre direttamente dei giorni di sospensione (con firma del direttore dell'ufficio), nei Cantoni più grandi le competenze sono suddivise. In un Cantone il consulente del personale notifica i motivi di sospensione all'AC o alla CD, secondo il caso, le quali poi prendono una decisione al riguardo. In un altro Cantone i consulenti del personale possono in parte stabilire le entità delle sanzioni, ma la relativa decisione è di competenza del servizio legale dell'autorità cantonale. In altri due Cantoni ancora, l'autorità cantonale dispone di un servizio legale a parte, competente per le sanzioni. In un ulteriore Cantone il consulente del personale notifica i motivi della sospensione all'AC, la quale, in veste di organo di stato maggiore del direttore dell'ufficio, funge da «mini-tribunale», competente per qualunque tipo di sanzione.

Anche l'analisi di tutti gli URC svizzeri evidenzia che, nonostante le direttive vigenti, le sanzioni sono vissute in modo molto diverso nei Cantoni. Sussistono grosse differenze in termini di frequenza sanzionatoria ed entità delle sanzioni. Nella Svizzera tedesca si rileva che le sanzioni applicate sono molto più frequenti (più sanzioni ogni 1 000 persone in cerca d'impiego) nonché elevate (più giorni di sospensione per sanzione). Circa il 45 % degli URC della Svizzera latina presenta una frequenza sanzionatoria inferiore alle 40 sanzioni al mese ogni 1 000 persone in cerca d'impiego (Figura 13, grafico in alto). Nella Svizzera tedesca tale percentuale è pari ad appena il 10 %. Specularmente, il 22 % degli URC della Svizzera tedesca applica ogni mese oltre 70 sanzioni ogni 1 000 persone in cerca d'impiego, nella Svizzera latina sono solo il 10 %. Specie nella Svizzera latina emergono chiaramente modelli cantonali riguardo alla frequenza sanzionatoria.

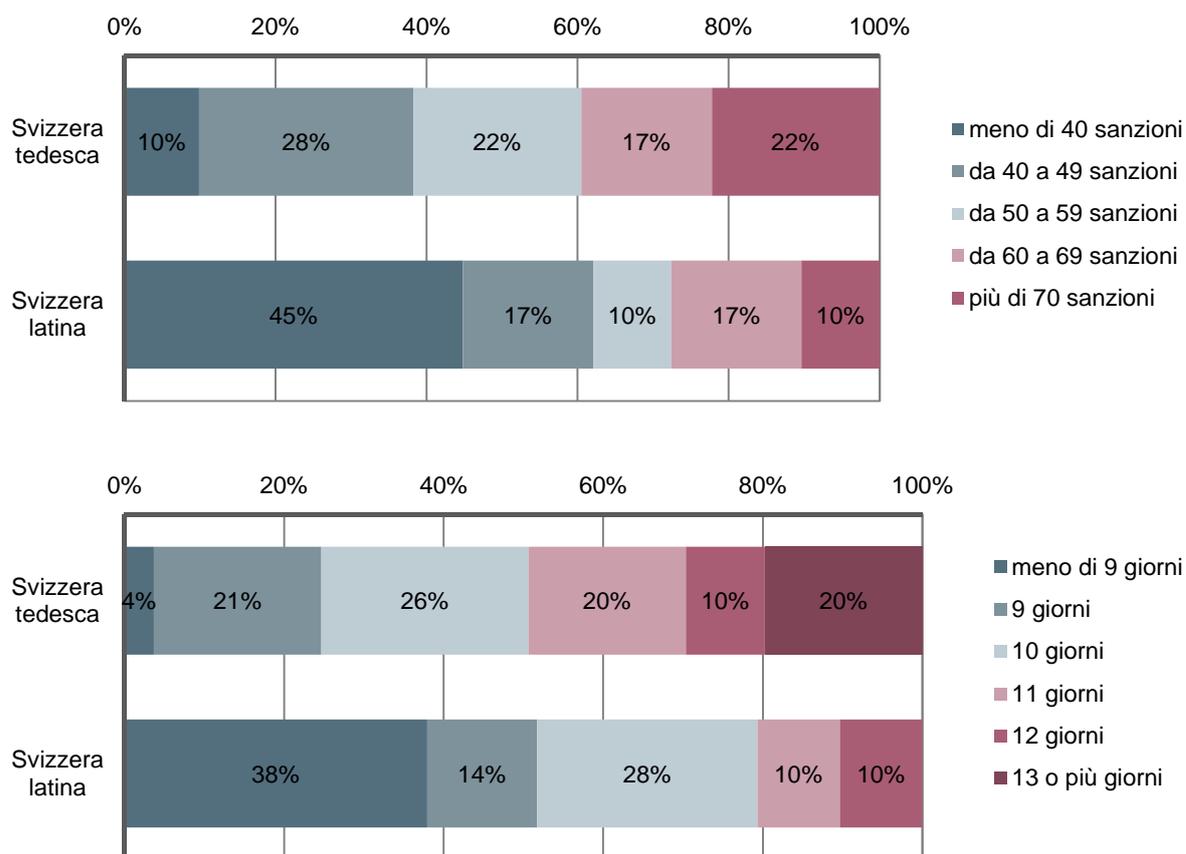


Figura 13: frequenza sanzionatoria (numero medio di sanzioni mensili ogni 1 000 persone in cerca d'impiego) ed entità delle sanzioni (numero medio di giorni di sospensione per ogni sanzione applicata); N = 110 URC

Quanto all'entità delle sanzioni, la situazione è molto simile a quella della frequenza sanzionatoria. Nella Svizzera latina il 38 % degli URC presenta un numero medio di giorni di sospensione per sanzione inferiore a 9 (Figura 13, grafico in basso). Nella Svizzera tedesca ciò accade solo con il 4 % di tutti gli URC. Ancora una volta la percentuale media dell'entità delle sanzioni, pari a 13 giorni o più, è speculare: nella Svizzera tedesca ciò riguarda il 20 % degli URC, in quella latina, nessuno. Anche in questo caso emergono chiaramente dei modelli cantonali.

Si rileva, inoltre, una correlazione positiva con il valore dell'indice di risultato sia per quel che riguarda l'entità delle sanzioni (Figura 14) sia per la frequenza sanzionatoria (non rappresentata): più frequenti e più elevate sono le sanzioni, migliore è l'indice di risultato.

Analogamente agli URC, la frequenza sanzionatoria varia notevolmente anche tra le casse di disoccupazione. Riguardo alle CD pubbliche, si rileva che nei Cantoni della Svizzera tedesca le casse applicano sanzioni con maggiore frequenza rispetto che nei Cantoni della Svizzera latina. Quanto all'entità delle sanzioni, la situazione è molto simile a quella della frequenza sanzionatoria. Ancora una volta, i Cantoni latini presentano un'entità delle sanzioni molto più bassa di quelli della Svizzera tedesca.²³ Anche per le casse di disoccupazione pubbliche si rileva un'evidente correlazione tra frequenza sanzionatoria e indice di risultato del rispettivo

²³ Anche tra le casse di disoccupazione pubbliche e private vi sono differenze nel comportamento sanzionatorio: sia la frequenza sanzionatoria sia l'entità delle sanzioni sono molto più basse nelle CD private rispetto a quelle pubbliche.

Cantone: maggiore è la percentuale dei beneficiari di indennità giornaliera con giorni di sospensione, migliore è l'indice di risultato.

I risultati illustrati in questo capitolo non permettono tuttavia di dedurre che un indiscriminato «trattamento più rigoroso» di tutte le persone in cerca d'impiego comporta generalmente una maggiore efficacia. Appare tuttavia certo che una rapida e coerente attivazione delle persone in cerca d'impiego, la quale sfrutta adeguatamente tutte le risorse messe a disposizione (tra cui le sanzioni), promette buoni risultati. Ciò è confermato dai risultati delle analisi di processo degli URC nonché da studi precedenti (Frölich et al., 2007), i quali sono giunti a risultati simili.

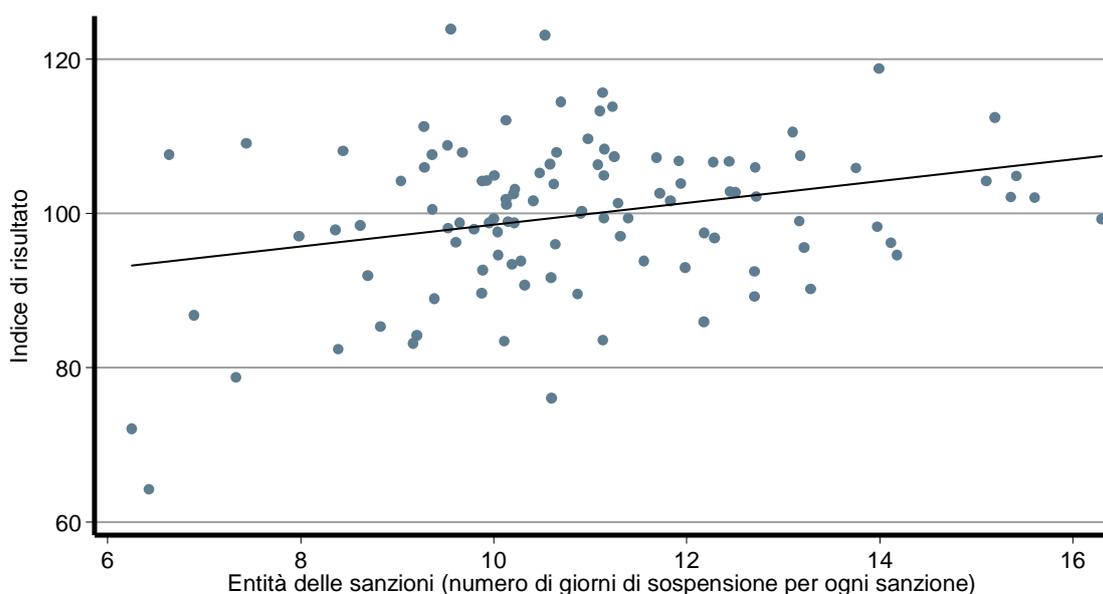


Figura 14: rapporto tra entità delle sanzioni e indice di risultato; N = 110 URC

3.4.4 Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Finalità degli LPML

Nel definire l'offerta di PML, gli LPML fanno riferimento a diversi obiettivi. Tre quarti dei responsabili LPML citano gli indicatori di risultato quale parametro di misurazione, così come molti altri parlano di soddisfazione dei consulenti del personale riguardo all'offerta. La soddisfazione delle persone in cerca d'impiego costituisce un parametro di misurazione in circa metà dei Cantoni, il grado di utilizzo del tetto massimo nel 40 % dei Cantoni. Non si rilevano differenze significative tra regioni linguistiche né tra Cantoni grandi e piccoli.

In un terzo dei Cantoni vi sono inoltre altri o ulteriori obiettivi. Tra gli obiettivi cantonali si menzionano le esigenze attuali (anche correlate a licenziamenti di massa), la riduzione della disoccupazione giovanile, la possibilità di attivazione nei primi tre mesi della disoccupazione e l'orientamento al mercato del lavoro. Quali ulteriori obiettivi vengono menzionati la soddisfazione dei datori di lavoro rispetto alle offerte, la quota di assunzioni per determinati PML, l'utilizzo dei PML e le loro caratteristiche qualitative.

Nel definire l'offerta, i Cantoni perseguono ampiamente questi obiettivi. I punti centrali sono la gestione incentrata sui risultati, il miglioramento dell'occupabilità delle persone in cerca d'impiego, l'orientamento basato su gruppi target nonché le esigenze dell'economia, degli URC e delle persone in cerca d'impiego. Accanto a questi punti centrali, in molti Cantoni anche la valutazione dei risultati dei singoli PML costituisce un criterio.

Nella maggior parte dei Cantoni, tali punti centrali vengono fissati all'interno dell'ufficio del lavoro, in alcuni di essi, pochi, esclusivamente attraverso la direzione LPML. Quasi sempre, però, subentra un organo direttivo composto dalla direzione dell'ufficio, dai responsabili URC e dalla direzione LPML. Nei Cantoni più piccoli è spesso il direttore dell'ufficio a definire i punti centrali. In un Cantone è addirittura il Consiglio di Stato a fissare i punti.

Utilizzo dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

I provvedimenti inerenti al mercato del lavoro vengono utilizzati più spesso nella Svizzera latina rispetto alla Svizzera tedesca (vedi Figura 15). Per contro, non si osservano differenze rilevanti nell'utilizzo di provvedimenti individuali, collettivi e speciali tra le varie regioni linguistiche. Di tutti i provvedimenti, per il 15 % si tratta di PML individuali, per l'80 % circa di PML collettivi e per circa il 5% di PML speciali. Si rilevano invece differenze significative tra Cantoni piccoli e grandi riguardo alla percentuale di PML individuali e collettivi: in quelli più piccoli il focus è puntato sui PML individuali mentre quelli più grandi utilizzano molto più spesso PML collettivi.

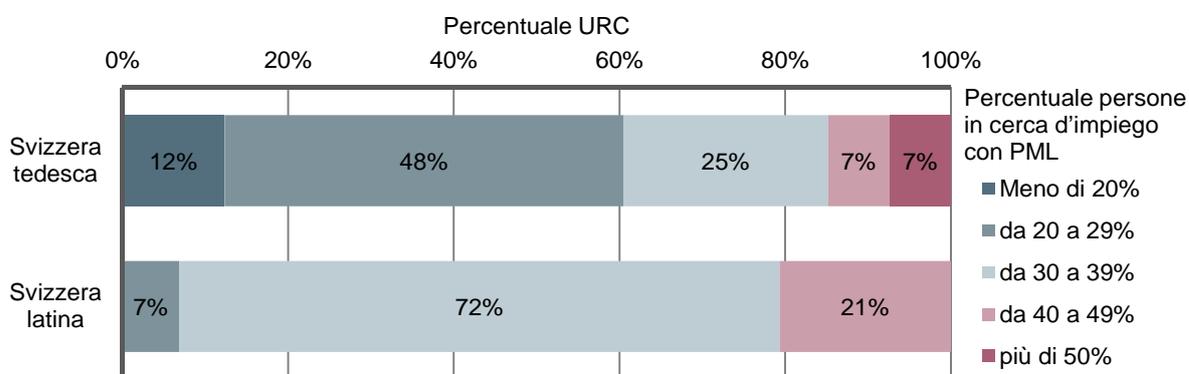


Figura 15: percentuale di persone in cerca d'impiego con provvedimenti inerenti al mercato del lavoro; N = 110 URC

Assegnazione di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

La competenza di assegnazione dei PML varia di molto in base al tipo di provvedimento. Per i provvedimenti collettivi, nella maggior parte degli URC sono i consulenti del personale a disporre provvedimenti. Per i PML individuali e speciali, i consulenti del personale possono farlo autonomamente solo in metà circa degli URC. In questi casi è spesso l'LPML a decidere e in parte anche il responsabile di team o la direzione dell'URC.

La procedura di assegnazione si differenzia tra i vari Cantoni anche in termini di conoscenza dei costi da parte dei consulenti del personale. Nei Cantoni oggetto dei case study, si va da consulenti del personale che hanno piena conoscenza dei costi dei provvedimenti a disposizione a una conoscenza parziale (per i provvedimenti individuali) ovvero a nessuna conoscenza. Laddove è presente una conoscenza dei costi, la relativa sensibilizzazione come pure la riflessione sui costi-benefici nel disporre i PML sono fondamentali. Se tale conoscenza non è presente, si argomenta che, ai fini dell'introduzione dei provvedimenti, non sono i costi bensì l'efficacia del provvedimento a dover essere determinanti per la decisione.

Aggiudicazione dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Le procedure di aggiudicazione di PML a fornitori esterni sono utilizzate in maniera molto diversa nei Cantoni. In media, nella Svizzera tedesca il 60 % degli incarichi viene aggiudicato con procedura mediante trattativa privata, l'8% con procedura mediante invito e il 31% con un

bando di concorso pubblico. Nella Svizzera latina, invece, il 90 % degli incarichi viene aggiudicato con procedura mediante trattativa privata, il 6 % con procedura mediante invito e il 4% con bando di concorso pubblico.

Emerge che sono soprattutto i Cantoni grandi a sostenere l'esecuzione dei PML mediante bandi di concorso pubblici. In quelli più piccoli l'aggiudicazione avviene quasi sempre mediante trattativa privata. Nell'ambito dei case study, i Cantoni non vincolati a bandi di concorso pubblici hanno dichiarato di riuscire ad adeguare più rapidamente la loro offerta di PML a condizioni quadro mutevoli, gestendole in base alla domanda del momento. Ciò nonostante, una gara pubblica può determinare anche un'offerta e dei prezzi migliori.

Valutazione dei PML da parte dei responsabili URC

Circa due terzi dei responsabili URC valutano positivamente la tipologia e il numero di PML disponibili nel loro Cantone (punteggio 5 o 6). Il processo di rilevazione del fabbisogno viene invece valutato un po' meno bene; in particolare, circa il 12 % dei responsabili URC ritiene tale processo non adeguato, valutandolo con un punteggio da 1 a 2. L'efficacia dei PML rispetto a un reinserimento rapido viene valutata positivamente dal 35 % dei responsabili URC, che assegnano un punteggio da 5 a 6. Per il 55% dei responsabili URC la valutazione dell'efficacia si attese su un punteggio da 3 a 4. L'efficacia dei PML rispetto a un reinserimento duraturo viene valutata in modo simile dai responsabili URC. La Figura 16 riporta la valutazione dettagliata.

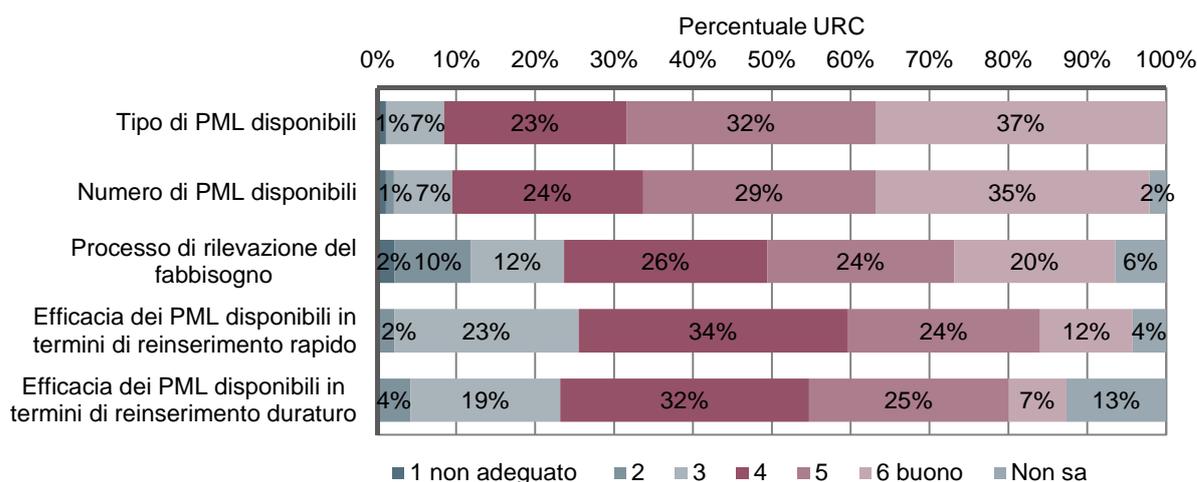


Figura 16: valutazione dei PML da parte dei responsabili URC; N = 95 URC

Emerge che a una valutazione positiva dei PML corrisponde un indice di risultato più elevato. Tale correlazione esiste per tutte e cinque le fattispecie valutate (cfr. Figura 17). Ciò potrebbe suggerire che la messa a disposizione di un numero adeguato di PML giudicati come efficaci dai responsabili URC porta effettivamente a un reinserimento più rapido e più duraturo. Si potrebbe tuttavia ipotizzare anche la causalità inversa: un buon andamento degli indicatori di risultato attraverso gli anni può influenzare positivamente la valutazione dei PML da parte dei responsabili URC.

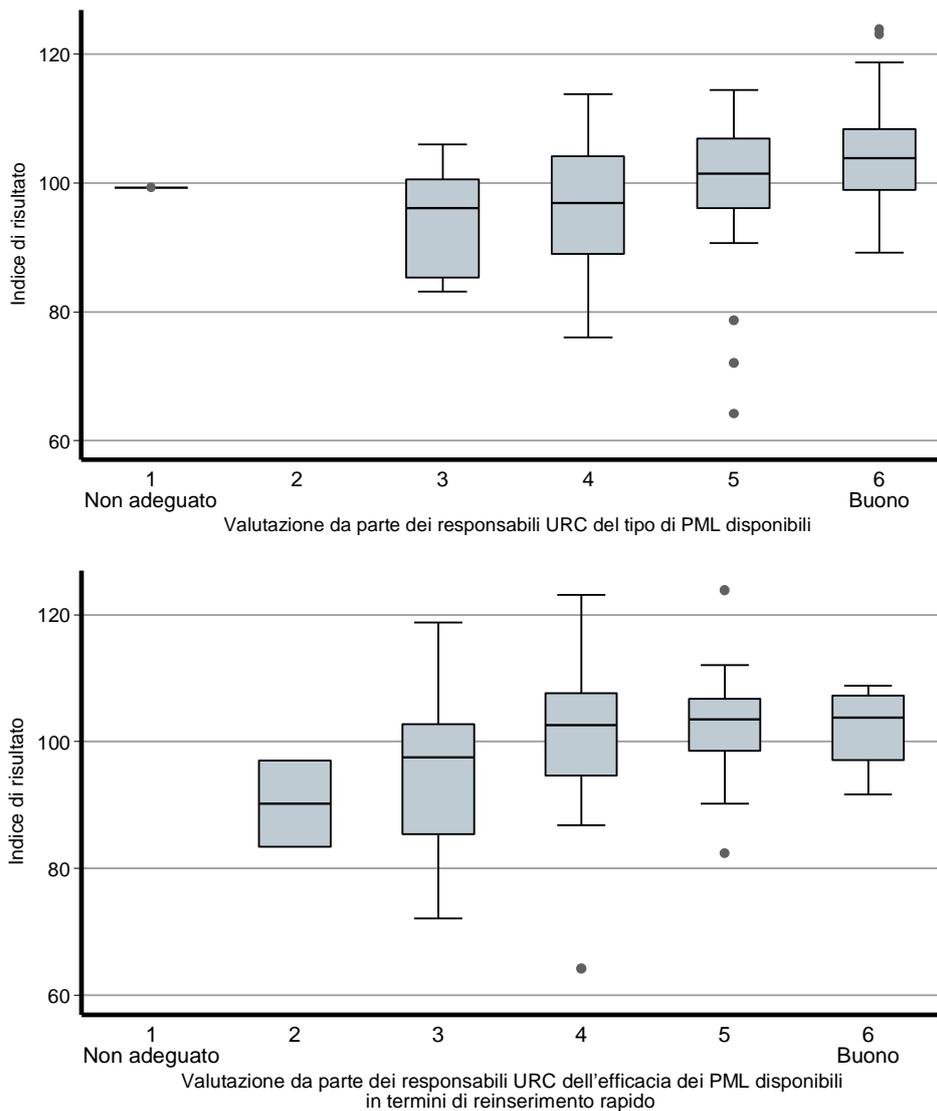


Figura 17: valutazione dei PML da parte dei responsabili URC e indice di risultato; N = 95 URC

Efficacia dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

Gli otto Cantoni oggetto dei case study hanno tutti affermato di occuparsi dell'efficacia dei PML, sebbene in misura diversa. Mentre alcuni Cantoni eseguono valutazioni sistematiche a cadenza annuale, altri valutano i PML ad hoc. La valutazione dei provvedimenti avviene di norma mediante feedback dei consulenti del personale e delle persone in cerca d'impiego agli LPML oppure tramite valutazione personale dei collaboratori LPML di un campione di corsi PML sulla base di verifiche sul posto. Poiché al riguardo non è stata effettuata alcuna rilevazione scritta in nessun Cantone, non si possono fare affermazioni generalizzate.

Tuttavia, sono già stati compiuti molti studi sull'analisi di efficacia dei PML. Ad esempio, nell'ambito della seconda tornata di valutazione delle politiche attive del lavoro, Lalive et al. (2006), basandosi su un modello di equilibrio generale, hanno verificato in che misura corsi, programmi occupazionali e guadagni intermedi sono stati in grado di supportare l'obiettivo di una riduzione della disoccupazione nel settore economico. Bieri et al. (2006) hanno studiato quali PML erano in grado di favorire l'integrazione professionale di persone in cerca d'impiego giovani e poco qualificate e di persone in cerca d'impiego anziane e ben qualificate. Entrambi gli studi hanno evidenziato possibili interazioni in termini di efficacia, ma il loro fondamento empirico non era abbastanza solido.

Nell'ambito della terza tornata di valutazione, Morlok et al. (2014) hanno analizzato l'efficacia dei PML sui comportamenti nella fase di candidatura nonché sul successo delle candidature delle persone in cerca d'impiego. È stato dimostrato che i PML determinano un aumento mensile dei colloqui di presentazione. In proposito, è necessario distinguere tra i vari tipi di PML. Per determinate caratteristiche dei PML, inoltre, si è potuto stabilire una correlazione con un migliore comportamento o un maggiore successo dei candidati. Poiché è stata utilizzata una grande quantità di dati proveniente da più Cantoni, i risultati si distinguono per la loro affidabilità. Va tuttavia osservato che lo studio di Morlok ha un focus più diretto rispetto agli studi precedenti: descrive, infatti, l'efficacia dei provvedimenti sulla base del successo della singola persona in cerca d'impiego che ha partecipato a un provvedimento.²⁴

Dai risultati degli studi si deduce che un impiego mirato dei PML – la persona giusta, al momento giusto, per il provvedimento giusto – può contribuire al reinserimento rapido e duraturo delle persone in cerca d'impiego. Contemporaneamente, però, emerge anche che in molti casi i PML vengono impiegati in modo (ancora) troppo poco mirato. Pertanto, un impiego mirato dei PML in tutti i Cantoni incrementerebbe ulteriormente l'efficacia. Ciò comporta obbligatoriamente che i Cantoni sottopongano regolarmente i loro PML a una verifica di efficacia da parte di un organismo indipendente. L'ipotesi è che, grazie a un impiego mirato di PML efficaci e alla rinuncia di quelli meno efficaci, le spese del servizio pubblico di collocamento per questo strumento possano diminuire.

²⁴ Al momento, la ricerca si sta tendenzialmente spostando dall'analisi dei singoli gruppi di problemi all'analisi dei singoli provvedimenti inerenti al mercato del lavoro e della loro efficacia sui vari gruppi. Questo approccio sembra promettente anche per il futuro poiché consente una più efficiente assegnazione delle persone in cerca d'impiego ai provvedimenti corrispondenti. Ulteriori studi vengono proposti in particolare quando s'introducono nuovi provvedimenti e bisogna testarne l'efficacia. A tale proposito sarebbe particolarmente opportuno promuovere modelli di valutazione sperimentali, come quelli in uso in Danimarca.

4 Conclusioni

Con il postulato «Esecuzione della LADI da parte dei Cantoni», la Commissione dell'economia e dei tributi chiede un rapporto che analizzi le differenze di efficacia nell'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) tra i vari Cantoni. A tal fine vanno esaminati non solo il funzionamento degli uffici regionali di collocamento (URC) ma anche le condizioni quadro cantonali e le diverse modalità di esecuzione dell'AD tenendo conto dei fattori esogeni ed endogeni.

Conformemente alla Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) e alla Legge sul collocamento (LC), l'obiettivo vincolante del servizio pubblico di collocamento deve essere un reinserimento rapido e duraturo delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro. Attraverso un modello di gestione basato sulla concorrenza, il servizio pubblico di collocamento viene incentivato a incrementare costantemente la propria efficacia. Da un lato, la gestione incentrata sui risultati è efficiente sul piano economico poiché stimola il servizio pubblico di collocamento a creare e mantenere un mercato del lavoro il più equilibrato possibile, conformemente al suo mandato legale secondo la LC. Dall'altro lato, tale gestione è efficiente anche sul piano dell'AD: poiché l'indennità di disoccupazione rappresenta la gran parte delle spese dell'AD, un'integrazione rapida e duratura delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro contribuisce nel modo più efficace a ridurre il costo complessivo dell'AD, generando inoltre entrate sotto forma di contributi assicurativi.

Sebbene la gran parte degli organi d'esecuzione cantonali persegua in misura intensiva tali scopi (Kaltenborn & Kaps, 2013), si osservano notevoli differenze tra i Cantoni in termini di efficacia. Il presente rapporto ha analizzato le ragioni di tali differenze, focalizzandosi in particolare sulle diverse direttive e condizioni quadro nonché sulle diverse pratiche esecutive dei vari Cantoni.

Per un'esecuzione che avviene in ambito federale, le disparità tra un Cantone e l'altro sono normali e di per sé non rappresentano una mancanza di efficacia o efficienza. Gli organi d'esecuzione cantonali del servizio pubblico di collocamento, organizzati in maniera decentrata, reagiscono con flessibilità alle condizioni ambientali locali. Di conseguenza, l'esecuzione cantonale si distingue sia riguardo alle direttive e condizioni quadro (organizzazione, obiettivi, strategie, impiego delle risorse, gestione e cultura) sia riguardo alle pratiche esecutive di tipo operativo (consulenza, collocamento, controllo e utilizzo di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro). Nell'ambito della gestione incentrata sui risultati del servizio pubblico di collocamento, gli organi d'esecuzione cantonali entrano in competizione sul piano dell'efficacia con gli altri organi d'esecuzione mentre si diffondono pratiche esecutive nuove e di successo attraverso uno scambio di esperienze istituzionalizzato. Questi meccanismi potranno essere sfruttati anche in futuro per incrementare l'efficacia e l'efficienza nonché per diffondere i risultati presentati in questa sede.

L'analisi alla base del presente rapporto fornisce una panoramica descrittiva delle differenze del servizio pubblico di collocamento in termini di esecuzione a livello cantonale. Nella maggioranza dei Cantoni, emerge sostanzialmente un elevato grado di professionalità di tale servizio. I risultati dell'analisi possono essere sintetizzati come segue:

la diversa **organizzazione** delle strutture di esecuzione cantonali dipende molto più dalla diversa dimensione nonché dalla storia delle istituzioni di un Cantone che dagli obiettivi che quel Cantone si è posto. Emerge che, nell'ambito del servizio pubblico di collocamento cantonale, le dimensioni e la struttura non sono un fattore strategico di successo per l'efficacia: non si rileva alcuna correlazione generalizzata tra le dimensioni e la struttura delle istituzioni e il valore dell'indice di risultato.

Gli **obiettivi** previsti dalla LC e dalla LADI, specie il reinserimento rapido e duraturo, rivestono in modo implicito o esplicito una grande importanza per gli organi d'esecuzione cantonali. Anche se gli obiettivi cantonali possono essere molto diversi, coincidono in gran parte con quelli della Confederazione. Gli elementi centrali delle **strategie** e finalità cantonali sono soprattutto

il rapido reinserimento come pure la capacità delle persone in cerca d'impiego di trovare un posto di lavoro in modo autonomo. Per l'esecuzione federale, il reinserimento rapido è la finalità sovraordinata mentre gli obiettivi cantonali sono a un livello gerarchico inferiore, caratterizzati però da un grado più elevato di concretezza. L'interpretazione degli organi d'esecuzione cantonali sulle modalità organizzative del processo di integrazione, in particolare riguardo a una strategia improntata alla pressione oppure alla collaborazione, presenta notevoli disparità. Circa il 70 % dei Cantoni ha messo a punto una strategia per il reinserimento delle persone in cerca d'impiego, mentre la strategia di intervento tempestivo è presente solo in un Cantone su tre. Colpisce che i tre Cantoni con il più basso indice di risultato non dispongono di alcuna strategia precisa di reinserimento.

L'**impiego delle risorse** per l'attuazione degli obiettivi proporzionalmente omogenei si differenzia notevolmente tra i Cantoni. Nel confronto tra Cantoni non esiste tuttavia la prova evidente che un maggiore impiego di risorse per il funzionamento del servizio pubblico di collocamento determini una maggiore efficacia. Lo stesso vale per i costi dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro: costi più elevati dei PML non vanno di pari passo con una migliore efficacia.

Il parametro di misurazione più importante nella **gestione** dei collaboratori è l'indice di risultato. Sia a livello dei responsabili URC che dei responsabili di team URC c'è una stretta correlazione tra l'importanza dell'indice di risultato nella valutazione personale e il valore effettivo di tale indice: negli URC in cui l'indice di risultato non ha un ruolo ai fini della valutazione, l'indice raggiunge in media 80 punti mentre laddove questo ruolo gli viene riconosciuto, l'indice sale in media a 100 punti.

La **cultura aziendale** viene rilevata anche per l'aspetto legato a uno stile di gestione di tipo direttivo e partecipativo. Non in tutti i Cantoni esaminati uno stile di gestione tendenzialmente direttivo si accompagna a una decisa strategia di reinserimento. Si avvalora l'ipotesi che lo stile di gestione abbia un ruolo meno determinante per l'efficacia di quanto non ne abbia la capacità dei Cantoni di attuare una strategia di reinserimento attivante.

La **consulenza** alle persone in cerca d'impiego è il compito principale degli URC. Mediamente gli URC organizzano un colloquio di consulenza con ogni persona in cerca d'impiego ogni 6-7 settimane. Non sussistono grosse differenze tra i Cantoni né si può stabilire alcuna correlazione tra la frequenza dei colloqui e l'efficacia. Emerge, invece, che gli URC che nel complesso investono risorse sopra la media nella consulenza alle persone in cerca d'impiego, tendenzialmente ottengono anche buoni risultati. È evidente, dunque, che sono i colloqui con le persone in cerca d'impiego a determinare una percentuale importante, se non la più importante, dell'efficacia. Si presuppone che il fattore decisivo dei buoni risultati sia la capacità dei consulenti di attivare e consigliare al meglio le persone in cerca d'impiego durante i colloqui. In un Cantone su tre è prevista una consulenza mirata ai gruppi target. La definizione dei gruppi target varia di molto tra i diversi Cantoni. Stupiscono tanto la mancanza di una consulenza mirata ai gruppi target quanto le diverse definizioni di gruppi target, considerato che dal 2012 è in vigore un'istruzione nazionale al riguardo.

Non è possibile stabilire una correlazione tra il numero di **collocamenti** e l'indice di risultato. Come nella precedente sezione, ciò non significa che i collocamenti siano inefficaci. Sono tuttavia determinanti gli aspetti del quando e in che misura si ricorra a un collocamento attivo. È interessante, inoltre, il fatto che gli URC con risultati superiori alla media investono tutti molte risorse nel collocamento e spendono più tempo per il processo di consulenza.

Per quel che riguarda le attività di **controllo e sanzionamento** degli URC, si osservano grosse differenze a livello cantonale. Sia le competenze sanzionatorie sia i regimi da ciò derivanti sono molto diversi. Variano notevolmente tanto la frequenza sanzionatoria quanto l'entità media delle sanzioni fra i Cantoni. Si osserva un'evidente, positiva correlazione tra frequenza sanzionatoria, entità delle sanzioni e valore dell'indice di risultato. Colpisce il fatto che entrambi questi aspetti, nella misurazione dei risultati di Cantoni con performance decisamente negative, siano oggetto di una pratica sanzionatoria molto indulgente. Ciò non vuol dire comunque

che l'applicazione indiscriminata di sanzioni frequenti ed elevate permetta di conseguire una maggiore efficacia. Appare tuttavia certo che una rapida e coerente attivazione delle persone in cerca d'impiego, la quale sfrutta adeguatamente tutte le risorse messe a disposizione (tra cui le sanzioni), promette buoni risultati.

Si osservano differenze significative nei Cantoni anche riguardo all'**utilizzo di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro** (PML), nonostante la sostanziale coincidenza di obiettivi. Nella Svizzera latina i PML vengono sfruttati in maniera più intensiva rispetto alla Svizzera tedesca, ma non è possibile stabilire alcuna correlazione tra lo sfruttamento intensivo dei PML e l'indice di risultato. Anche le competenze di URC e LPML nel prescrivere e mettere a disposizione i PML si differenziano notevolmente tra i vari Cantoni, ma non si rileva alcuna correlazione con l'indice di risultato. Per contro, la maggiore soddisfazione dei responsabili degli URC rispetto all'offerta di PML, sia per numero che per tipologia, è collegata a un indice di risultato più alto. Ciò vuol dire che la messa a disposizione di PML adeguati alle esigenze degli URC influenza positivamente la riuscita del reinserimento.

A partire dalle differenze di esecuzione sopra descritte, si delineano i seguenti ambiti di intervento per un miglioramento dell'efficacia del servizio pubblico di collocamento:

- **Creazione di una cultura di gestione incentrata sui risultati a tutti i livelli gerarchici**
Stabilire obiettivi vincolanti sembra essere un fattore di successo: i Cantoni che stipulano accordi sugli obiettivi a livello di responsabili URC e responsabili di team URC presentano risultati decisamente superiori di altri Cantoni. Anche il confronto con gli indicatori di risultato nella valutazione di persone con compiti direttivi nell'esecuzione cantonale sembra essere una strategia di successo.
- **Definizione di strategie chiare di reinserimento e intervento tempestivo**
L'analisi di obiettivi e strategie degli organi d'esecuzione sottolinea l'importanza di una chiara strategia di reinserimento e intervento tempestivo, a prescindere dal fatto che le azioni siano improntate a un modello cooperativo o direttivo mentre è determinante la chiarezza della strategia.
- **Attivazione coerente e tempestiva delle persone in cerca d'impiego**
Contrariamente alla scelta della strategia, una pratica sanzionatoria adeguata sembra essere un ulteriore fattore di successo. Sono soprattutto i Cantoni con una pratica sanzionatoria più indulgente a evidenziare bassi indici di risultato mentre l'applicazione adeguata di tale pratica comporta tendenzialmente indici più elevati.
- **Promozione di un impiego mirato di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro**
Diverse ricerche hanno dimostrato che non tutti i PML vengono impiegati in modo mirato e che l'efficacia dei singoli provvedimenti rispetto a un obiettivo auspicato non viene sempre verificata a sufficienza. Ciò lascia presupporre che in vari Cantoni l'efficacia dei PML possa aumentare notevolmente, se vengono impiegati in modo mirato e coerente e ci si limita a provvedimenti la cui efficacia sia stata dimostrata. Sarebbe dunque auspicabile che tutti i Cantoni sottoponessero regolarmente i loro PML a una verifica di efficacia.
- **Buona collaborazione tra LPML e URC**
Non sono le diverse competenze degli URC e dei servizi logistici per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro (LPML) relative alla prescrizione e messa a disposizione dei PML a essere correlate all'indice di risultato bensì la qualità della collaborazione tra LPML e URC sembra essere un fattore di successo, il quale favorisce un reinserimento più rapido e duraturo.

In questi ambiti di intervento, l'armonizzazione delle pratiche cantonali attraverso una diffusione adeguata di esperienze di best practice potrebbe portare a risultati migliori e dunque a una riduzione dei costi per l'AD. La SECO avvierà misure mirate in particolare nei Cantoni con risultati inferiori alla media, accompagnandone e perseguendone la relativa attuazione. Queste misure, di seguito elencate, non richiedono un nuovo quadro normativo, ma sono già programmate nell'accordo di gestione incentrata sui risultati.

- Identificazione di potenziali concreti di miglioramento negli organi d'esecuzione mediante valutazioni della situazione; a tale scopo saranno infatti effettuate ulteriori analisi di processo all'interno degli organi d'esecuzione.
- Verifica di tutti i nuovi progetti pilota cantonali del servizio pubblico di collocamento e dei nuovi PML approntati da parte di un organismo indipendente, con il supporto della SECO ai Cantoni finalizzato all'attività di valutazione.
- Messa a disposizione di indicatori attendibili per tutti i livelli gerarchici allo scopo di promuovere ovvero attuare su tutto il territorio una cultura di gestione incentrata sui risultati.
- Formazione dei quadri del servizio pubblico di collocamento relativamente alla determinazione degli obiettivi connessi all'accordo di gestione incentrata sui risultati nonché all'applicazione di strumenti di supporto alla gestione.
- Identificazione (continua) di buone pratiche esecutive e promozione della loro diffusione attraverso lo scambio di esperienze.
- Garanzia di legittimità e pari trattamento nell'esecuzione di tutti i Cantoni attraverso revisioni regolari degli organi d'esecuzione.

La SECO ha già avviato l'attuazione delle suddette misure. Di conseguenza, negli URC dei Cantoni che presentano risultati nettamente al di sotto della media, vengono eseguite analisi di processo allo scopo di individuare le cause concrete del mancato raggiungimento degli obiettivi. Proseguono il miglioramento e continuo sviluppo degli indicatori di gestione mentre l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL), con il supporto della SECO, sta attualmente coordinando l'elaborazione e l'attuazione di una formazione continua per tutti i quadri del servizio pubblico di collocamento, volta ad approfondire la gestione incentrata sui risultati.

5 Allegato

5.1 Postulato

Consiglio nazionale

13.3361

Postulato della Commissione dell'economia e dei tributi-CN (13.027)

Esecuzione della LADI da parte dei Cantoni

Testo del postulato del 22.04.2013

Il Consiglio federale è incaricato di esaminare entro l'estate 2014 le differenze di efficacia nell'esecuzione dell'assicurazione contro la disoccupazione (AD) tra i vari Cantoni. A tal fine vanno esaminati non solo il funzionamento degli uffici regionali di collocamento (URC) ma anche le condizioni quadro cantonali e le diverse modalità di esecuzione dell'AD tenendo conto dei fattori esogeni ed endogeni.

Motivazione

Per l'esecuzione dell'AD, la SECO adotta un approccio di gestione basato sulla concorrenza dove vengono fissati degli obiettivi per i Cantoni. Questi ultimi hanno la libertà di scegliere come raggiungerli, tenendo conto della situazione sul rispettivo mercato del lavoro. Ciò giustifica, in nome del miglioramento dei propri risultati, le differenze di esecuzione, che risultano però elevate, sollevando numerose questioni.

La SECO determina il livello delle prestazioni degli URC e lo inserisce in un indice di risultato: il valore «100» indica risultati nella media. I risultati ottenuti vengono considerati al netto dei fattori esogeni (ossia i fattori su cui gli URC non hanno alcuna influenza). Nel 2011 questi valori variavano tra 83 (Ticino, Ginevra), 107 (Basilea Città) e addirittura 115 (Sciaffusa); dodici cantoni hanno ottenuto un risultato inferiore alla media.

Uno studio della SECO («Analisi dettagliata dei processi aziendali, delle competenze e dei sistemi d'incentivazione e di gestione di diversi URC», pubblicato il 16 aprile 2013) analizza il funzionamento interno di alcuni URC con risultati superiori e inferiori alla media. Lo studio mostra chiaramente che i problemi degli URC meno performanti sono individuali e non possono quindi da soli giustificare i risultati mediocri di un intero Cantone. Si tratta piuttosto di problemi relativi alle direttive cantonali e alle condizioni quadro in cui lavorano gli URC.

L'approccio di gestione della SECO basato sulla concorrenza deve essere mantenuto; il rapporto deve tuttavia mostrare come si potrebbe uniformare l'esecuzione dell'AD da parte dei cantoni (diritto alle indennità per intemperie, controlli, prestazioni versate ai disoccupati europei, ecc.) per aumentarne l'efficacia.

Parere del Consiglio federale del 29.05.2013

Proposta del Consiglio federale del 29.05.2013

Il Consiglio federale propone di accogliere il postulato.

5.2 Risultati cantonali

Tabella 5: indice globale corretto per Cantone 2005-2014

Cantone	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Media 2009-2013
ZH	101	101	103	102	103	100	103	103	103	102	102
BE	95	97	99	104	100	98	95	95	96	96	97
LU	102	100	96	101	99	103	101	101	101	106	101
UR	105	111	102	89	98	97	92	82	90	97	92
SZ	105	103	103	103	111	102	95	108	114	107	106
OW/NW	114	100	100	96	97	104	108	121	109	108	108
GL	102	89	86	89	103	94	93	96	93	91	96
ZG	99	96	94	94	98	104	105	107	105	96	104
FR	105	100	95	96	91	98	99	94	96	94	96
SO	109	106	109	105	106	103	108	109	109	107	107
BS	89	94	92	89	99	100	107	107	105	106	104
BL	105	105	109	103	99	104	99	98	102	104	101
SH	114	112	111	117	104	101	115	109	108	110	107
AR	92	93	85	96	95	100	98	105	98	101	99
AI	76	94	81	73	81	68	112	98	70	77	86
SG	104	102	100	102	104	101	103	103	102	103	103
GR	103	101	102	103	97	103	104	105	110	104	104
AG	104	100	101	100	100	104	104	102	102	102	102
TG	109	104	106	109	109	107	113	111	112	106	110
TI	88	89	85	84	85	89	83	82	79	82	84
VD	92	93	92	91	93	94	93	96	98	100	95
VS	110	115	112	116	114	117	113	111	109	110	113
NE	96	92	92	94	97	88	87	97	94	96	93
GE	83	88	86	87	81	84	83	86	85	82	84
JU	93	102	111	106	105	93	87	106	107	101	99

5.3 Calcolo dei tetti massimi per spese d'esecuzione e provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

837.023.3

Ordinanza concernente l'indennizzo dei Cantoni per l'esecuzione della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione (Ordinanza sull'indennizzo delle spese d'esecuzione della LADI)

del 29 giugno 2001 (stato 1° gennaio 2013)

Art. 3 Base di calcolo e periodo di calcolo

¹ La base di calcolo delle spese d'esecuzione è costituita dal numero medio di persone in cerca d'impiego iscritte in un Cantone durante il periodo di calcolo.

² Il periodo di calcolo è:

- a. l'anno contabile; o
- b. l'anno che precede l'anno contabile.

³ Se il numero medio delle persone in cerca d'impiego determinato in base al capoverso 1 per l'anno contabile è inferiore di più del 12 per cento del valore del conteggio dell'anno precedente, l'aliquota dei costi d'esercizio è calcolata prendendo quale tasso delle persone in cerca d'impiego la cifra dell'anno precedente ridotta del 12 per cento almeno.

Art. 4 Calcolo dell'indennità versata per i costi d'esercizio

¹ L'indennità per i costi d'esercizio si ottiene moltiplicando la base di calcolo (art. 3 cpv. 1) per l'aliquota dei costi d'esercizio che a sua volta dipende dal tasso cantonale di persone in cerca d'impiego nel periodo di calcolo scelto. L'aliquota dei costi è calcolata secondo la formula seguente:

- a. tasso di persone in cerca d'impiego tra l'1,2 e il 4 per cento incluso: 3650 franchi - (tasso di persone in cerca d'impiego x 285 franchi);
- b. tasso di persone in cerca d'impiego tra il 4 e il 10 per cento incluso: 3182 franchi - (tasso di persone in cerca d'impiego x 168 franchi).

² Se il tasso di persone in cerca d'impiego è inferiore all'1,2 per cento o superiore al 10 per cento, l'indennità versata per i costi d'esercizio è calcolata in base a un tasso di persone in cerca d'impiego dell'1,2 per cento o del 10 per cento.

³ Sono rimborsati i costi d'esercizio computabili effettivamente sostenuti.

⁴ Il saldo non utilizzato del credito per i costi d'esercizio non può essere riportato sull'anno contabile successivo.

Art. 5 Calcolo dei costi d'investimento

¹ L'indennità versata per i costi d'investimento si ottiene moltiplicando la base di calcolo per l'aliquota dei costi d'investimento; tale aliquota ammonta a 60 franchi.

² L'ufficio di compensazione tiene un conto d'investimento per ogni Cantone. Può accordare anticipi sui costi d'investimento.

³ Sono rimborsati i costi d'investimento computabili effettivamente sostenuti.

⁴ Se durante un anno contabile un Cantone non utilizza completamente il credito d'investimento accordogli in base al capoverso 1, il saldo è accreditato sul suo conto d'investimento.

⁵ Gli investimenti effettuati a carico del fondo d'investimento restano proprietà dell'assicurazione contro la disoccupazione.

837.022.531

Ordinanza del DEFR sul rimborso dei provvedimenti inerenti al mercato del lavoro

del 26 agosto 2008 (stato 1° gennaio 2013)

Art. 2 Importi massimi a favore dei provvedimenti cantonali

¹ L'ufficio di compensazione rimborsa annualmente ai Cantoni i provvedimenti inerenti al mercato del lavoro organizzati a livello cantonale fino a un importo massimo che corrisponde alla somma dei prodotti seguenti:

- a. 3500 franchi moltiplicato per il numero di persone in cerca d'impiego, per un tasso di persone in cerca d'impiego (numero di persone in cerca d'impiego iscritte in proporzione al numero di persone attive) fino all'1,2 per cento;
- b. 2800 franchi moltiplicato per il numero di persone in cerca d'impiego, per un tasso di persone in cerca d'impiego tra l'1,2 e il 4 per cento;
- c. 1700 franchi moltiplicato per il numero di persone in cerca d'impiego, per un tasso di persone in cerca d'impiego tra il 4 e il 10 per cento.

² I Cantoni calcolano il proprio numero di persone in cerca d'impiego sulla base della media dell'anno precedente o dell'anno contabile. È determinante la cifra più elevata.

5.4 Bibliografia

- Bieri, O., Bachmann, R., Bodenmüller, D. & Balthasar, A., 2006. RAV-Strategien zur Arbeitsmarktintegration und deren Wirksamkeit: Eine qualitativ-quantitativ angelegte Evaluation am Beispiel von jungen, niedrig qualifizierten und älteren, gut qualifizierten Personen. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 17 (10.2006).
- Brügger, B., Lalive d'Epina, R. & Zweimüller, J., 2007. Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: Kulturelle Grenzen und Landesgrenzen. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 23 (6.2007).
- Brügger, B., Lalive, R. & Zweimüller, J., 2009. „Does Culture Affect Unemployment? Evidence from the Röstigraben“, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Discussion Paper Series (IZA DP No. 4283).
- Egger, Dreher & Partner AG, 2013. Detailanalyse der Unternehmensprozesse, Zuständigkeiten, Anreiz- und Führungssysteme der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 33 (4.2013).
- Egger, M., Lenz, C. & Zürcher, B. A., 2001. Die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes in der Schweiz. Bern.
- Flückiger, Y. et al., 2007. Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 22 (6.2007).
- Frölich, M. et al., 2007. Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 20 (1.2007).

- Imboden, C., Egger, M., Baumann, K. & Lenz, C., 1999. RAV Evaluationsstudie. Bern: BWA Schriftenreihe Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 14.
- Kaltenborn, B. & Kaps, P., 2013. Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 35 (9.2013).
- Lalive d'Epina, R., Zehnder, T. & Zweimüller, J., 2006. Makroökonomische Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 19 (10.2006).
- Morlok, M. et al., 2015. Wirkung von Beraterinterventionen. Der Einfluss von Zuweisungen, Sanktionen und Beraterwechsel auf das Bewerbungsverhalten von Stellensuchenden. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 42 (1.2015).
- Morlok, M., Liechti, D., Osikominu, A. & Zweimüller, J., 2014. Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen: Wirkung auf Bewerbungsverhalten und –chancen. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 41 (5.2014).
- Robert, G., 2000. „Für eine wirkungsorientierte Arbeitslosenversicherung“, Die Volkswirtschaft Nr. 4/2000, S. 52-55.
- Sheldon, G., 2008. Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998-2007. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 26.
- Shleifer, A., 1985. „A Theory of Yardstick Competition“, Rand Journal of Economics 16 (3), S. 319-327.

5.5 Elenco delle abbreviazioni

Abbreviazione	Significato
AC	Autorità cantonale del lavoro
AD	Assicurazione contro la disoccupazione
AUSL	Associazione degli uffici svizzeri del lavoro
CD	Cassa di disoccupazione
CII	Collaborazione interistituzionale
COLSTA	Sistema d'informazione in materia di servizio di collocamento e di statistica del mercato del lavoro
CRT	Conferenza romanda e ticinese degli uffici cantonali del lavoro
ID	Indennità di disoccupazione
ISE	Indennizzo delle spese d'esecuzione
LADI	Legge sull'assicurazione contro la disoccupazione
LC	Legge sul collocamento
LPML	Logistica per l'approntamento di provvedimenti inerenti al mercato del lavoro
OADI	Ordinanza sull'assicurazione contro la disoccupazione
PML	Provvedimenti inerenti al mercato del lavoro
SECO	Segreteria di Stato dell'economia
SIPAD	Sistema d'informazione e di pagamento dell'assicurazione contro la disoccupazione
URC	Ufficio regionale di collocamento