

PERCORSI DEI BENEFICIARI DI ASSISTENZA SOCIALE

5

PERCORSI DEI BENEFICIARI DI ASSISTENZA SOCIALE

Analisi delle domande chiuse dal 2003 al 2014

Elena Sartoris, Collaboratrice scientifica, Dipartimento della sanità e della socialità

INDICE

4		Ringraziamenti
5	1.	INTRODUZIONE
6	1.1	Approfondimento dell'analisi del 2006
6	1.2	Domande pagate nell'anno e casi chiusi
9	2.	MOTIVI DI CHIUSURA
13	3.	DURATA DELLE PRESTAZIONI
16	4.	EVOLUZIONE DELLA DURATA
20	5.	DURATA E MOTIVO DI CHIUSURA
23	6.	DURATA E CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE
24	6.1	Modifica delle caratteristiche dei titolari di assistenza
26	6.2	Chiusura e caratteristiche dei titolari
28	6.3	Durata e caratteristiche dei titolari
30	7.	CHIUSURA E MISURE D'INSERIMENTO
34	8.	RIAPERTURA DEI DOSSIER
35	8.1	Riapertura e motivo di chiusura
37	8.2	I tempi e le riaperture ricorrenti
39	9.	PASSAGGI VERSO ALTRE PRESTAZIONI
40	9.1	Altre prestazioni Laps
42	9.2	Indennità di disoccupazione e prestazioni complementari
43	10.	SINTESI E OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Ringraziamenti

Si ringraziano per il contributo offerto a questo studio in varie forme: **Sara Grignola Mammoli** della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie e **Eric Stephani** dell'Ufficio di statistica, **Beatrice Merga** dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento, **Ronnie David** e **Wissiack Michele** dell'Istituto delle assicurazioni sociali, Ufficio delle prestazioni, **Cristina Gianocca** della Divisione della salute pubblica, Unità delle statistiche sanitarie, **Pamela Canedo** della Sezione del lavoro.

Si ringrazia infine **Sharon Fogliani** dell'Ufficio di statistica che ha curato l'impaginazione.

1. INTRODUZIONE

L'evoluzione del numero di beneficiari di assistenza, che registra un costante aumento da diversi anni, è accompagnato da un fenomeno parallelo molto meno visibile: il numero e l'evoluzione dei casi che vengono chiusi. Il numero dei casi di assistenza è dato dal saldo fra l'aumento dovuto alle nuove domande e la diminuzione dovuta ai casi che vengono chiusi, mediamente circa 130 al mese nel 2014¹. Le uscite dall'assistenza sono perciò una componente importante per spiegare l'evoluzione del numero di beneficiari. Esse contrastano la tendenza all'aumento dei nuovi casi registrata in particolare dopo il 2008.

Grazie all'analisi delle domande chiuse si può ricostruire l'evoluzione nel tempo dei motivi di chiusura e della durata delle prestazioni. Nel contempo si riescono a identificare i diversi fenomeni celati dietro lo sviluppo dei casi di assistenza e la loro struttura. Essa completa l'analisi usuale delle caratteristiche socio-demografiche dei beneficiari.²

Più in particolare interessa sapere quali sono i fattori che possono favorire l'uscita da questo dispositivo di protezione sociale e quali i percorsi successivi. Dal confronto con una "fotografia" recente dei beneficiari di assistenza o di altre prestazioni sociali si può stabilire se la riconquista dell'indipendenza finanziaria è stata duratura o temporanea. Una buona parte delle persone e delle famiglie a beneficio di prestazioni dell'assistenza riesce a riconquistare una propria autonomia finanziaria, a volte già dopo poco tempo, a volte solo più tardi. Ciò tuttavia, non avviene sempre in modo definitivo.

¹ Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento, L'assistenza sociale in Ticino, Dati statistici 12-2014.

² Si vedano le pubblicazioni trimestrali dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI), L'assistenza sociale in Ticino: <http://www4.ti.ch/dss/dasf/ussi/documentazione/statistica/> e quelle annuali sulla Statistica svizzera dell'aiuto sociale dell'Ufficio federale di statistica.

1.1 Approfondimento dell'analisi del 2006

Nel 2006 una prima analisi di tutti i casi chiusi dal 2003 al 2006 aveva permesso di quantificare le uscite dall'assistenza, i motivi di chiusura e la durata degli interventi.³ Si era inoltre già potuto stabilire che circa una domanda chiusa su dieci era stata riaperta successivamente. Si trattava di rientri in assistenza dopo un periodo d'interruzione delle prestazioni di almeno sei mesi. In questo contributo i dati sono aggiornati alla situazione osservata al 31.12.2014, includendo nell'analisi tutti i casi di assistenza chiusi durante l'intero periodo che va da febbraio 2003 a dicembre 2014.

L'estensione del periodo in esame (2003-2014) e il numero elevato di osservazioni permette di valutare sia l'impatto delle misure di inserimento, sia il passaggio verso altre prestazioni o altri dispositivi di intervento sociale. Da un lato si è voluto verificare se la partecipazione alle misure d'inserimento predisposte dall'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI) facilita l'uscita dall'assistenza e abbrevia la permanenza in questo dispositivo, e se riduce la probabilità di un rientro successivo. D'altro lato si è voluto esaminare meglio la situazione attuale di chi ha alle spalle una domanda di assistenza chiusa, vale a dire il percorso successivo in rapporto a un possibile rientro in assistenza, oppure al passaggio verso altre prestazioni Laps (indennità straordinarie di disoccupazione, assegni familiari integrativi e assegni di prima infanzia) o verso altre prestazioni sociali (indennità di disoccupazione LADI, prestazioni complementari alle rendite AVS/AI).

³ Cfr. Elena Sartoris, Chi esce dall'assistenza? Le domande chiuse dal 2003 al 2006 in: Dati, 4-2006, Ustat, Bellinzona.

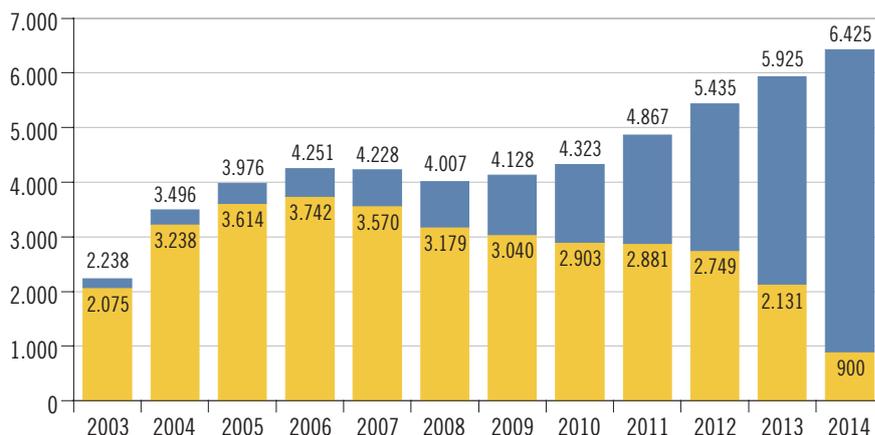
1.2 Domande pagate nell'anno e casi chiusi

La figura [F. 1] indica l'evoluzione 2003-2014 del numero di domande di assistenza pagate nel corso dell'anno – che sono quasi triplicate, passando dalle 2.238 del 2003 alle 6.425 del 2014 – e, di queste, il numero delle domande che risultavano chiuse alla fine di dicembre 2014.

F. 1
Domande pagate nell'anno e domande chiuse*, in Ticino, dal 2003
 Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

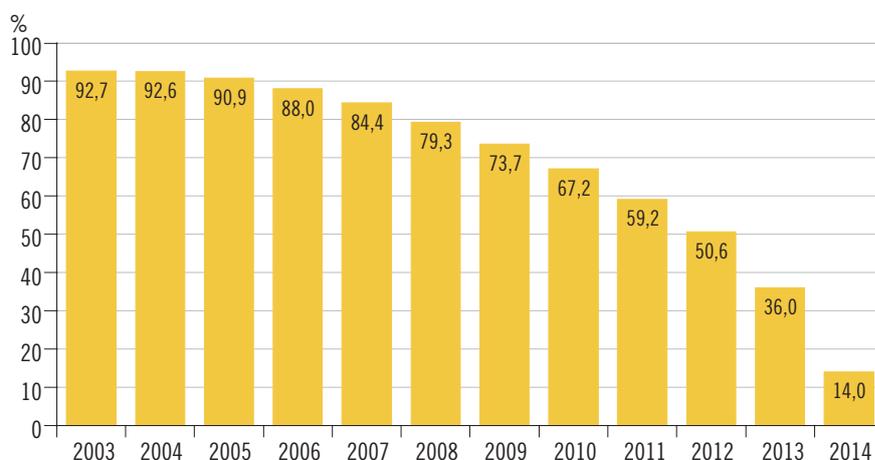
- Domande pagate nell'anno
- Domande chiuse

* Stato al 31.12.2014.



F. 2
Quota domande chiuse* sulle domande pagate nell'anno (in %), in Ticino, dal 2003
 Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

* Stato al 31.12.2014.



Il rapporto fra il numero delle domande con almeno una prestazione nel corso di ogni singolo anno e le domande che a fine dicembre 2014 erano chiuse è una misura della rotazione dei beneficiari di assistenza.

Complessivamente, alla fine del 2014 erano state chiuse 12.830⁴ domande di assistenza, ciò che corrisponde a più di 2/3 (68%) del totale di 19.004 domande⁵ che hanno ricevuto una prestazione finanziaria nel periodo febbraio 2003-dicembre 2014.

Distinguendo per anno, erano chiuse attorno al 90% delle domande che hanno ricevuto una prestazione tra il 2003 e il 2006 [F. 2]. Tale proporzione scende poi gradualmente per le domande pagate negli anni successivi, si attesta però ancora al 67% delle domande pagate nel 2010, a più della metà (51%) di quelle del 2012, a più di un terzo (36%) di quelle del 2013. Infine il 14% delle domande pagate nel corso del 2014 erano già chiuse.⁶

Questi dati confermano che l'assistenza, anche se può prolungarsi nel tempo, ha in prevalenza un carattere provvisorio.

Il conteggio dei casi, effettuato a intervalli regolari, non lascia però trapelare una realtà fatta di famiglie e persone diverse che entrano ed escono dal circuito dell'assistenza: il numero dei soggetti toccati da difficoltà economiche importanti sull'arco di un periodo è perciò sempre più grande del numero di casi di assistenza che si registrano alla fine del periodo. Ad esempio, nel 2013, 5.925 famiglie o persone sole hanno ricevuto una prestazione ma di queste, a fine 2013, solo 3.794⁷ erano ancora tra i beneficiari dell'assistenza.

⁴ In base allo stato della domanda al 31.12.2014.

⁵ Questo dato indica il numero di domande di assistenza pagate nel corso di tutto il periodo 2003-2014 senza doppi conteggi ed è inferiore alla somma delle domande pagate in ogni singolo anno, poiché una medesima domanda di assistenza può essere pagata durante più di un anno.

⁶ Tenuto conto delle regole di gestione dei dossier [Riquadro 1], la percentuale calcolata per il 2014 in base alla situazione osservata a fine anno (31.12.2014) non è significativa e potrebbe essere raddoppiata; tutte le domande che hanno avuto un pagamento nella seconda metà del 2014 potranno infatti essere chiuse al più presto solo nei primi sei mesi del 2015.

⁷ Pari a 5.925 casi con prestazioni nel 2013 dedotti 2.131 casi che erano chiusi alla fine dell'anno [F. 1].

⁸ Fanno eccezione le domande chiuse – manualmente o in modo automatico – in seguito a un raggruppamento in un'unica Unità di riferimento. Poiché di regola confluiscono in un'altra domanda, non si tratta di vere e proprie chiusure e non sono pertanto state considerate.

⁹ Per questa verifica fa stato la data dell'ultimo pagamento che non corrisponde necessariamente al mese per il quale sussiste il diritto alle prestazioni di assistenza. La data del pagamento e il mese di diritto divergono in particolare quando vengono pagate delle prestazioni arretrate, per esempio al momento della prima decisione.

Riquadro 1 – Metodo di analisi e definizioni

Universo di analisi: ai fini dell'analisi sono state considerate tutte le domande di assistenza che hanno ricevuto prestazioni sull'arco di quasi dodici anni (febbraio 2003-dicembre 2014) e che alla fine del periodo di osservazione – in base allo stato della domanda al 31.12.2014 – erano chiuse.⁸

Fonte dei dati: i dati sono stati estratti dal sistema informatico GIPS (Gestione informatizzata delle prestazioni sociali).

Regole di gestione dei dossier: secondo le regole di gestione dei dossier, definite in modo uniforme dall'Ufficio federale di statistica (UST) e valide per tutti i Cantoni, un dossier deve essere chiuso se non ha ricevuto prestazioni finanziarie da almeno sei mesi⁹.

La definizione di un periodo di sei mesi dall'ultimo pagamento è convenzionale; tale periodo è stato stabilito in modo che non sia né troppo corto (per non creare la necessità di effettuare una nuova domanda anche dopo brevi interruzioni delle prestazioni), né troppo lungo (per non mantenere attivi dossier di utenti che non ricevono più prestazioni da parecchio tempo). In base alle regole di gestione che si applicano per la Statistica federale dell'aiuto sociale, una domanda riaperta dopo un'interruzione dei pagamenti durata almeno sei mesi rappresenta a tutti gli effetti una nuova domanda.

Domande e unità di riferimento (UR): il numero delle domande è superiore al numero di unità di riferimento che hanno ricevuto prestazioni nel corso di uno o più anni.

Situazione attuale: grazie alla possibilità di identificare l'UR beneficiaria della prestazione, dal confronto con la situazione nel mese di dicembre 2014 (beneficiari di assistenza o di altre prestazioni Laps) è possibile verificare quanti sono coloro che ne avevano già beneficiato in precedenza (domande di assistenza chiuse e riaperte oppure che ricevono un'altra prestazione Laps).

In modo analogo, tramite le verifiche effettuate presso la Sezione del Lavoro (SdL) e l'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS) è stato possibile quantificare anche i casi che non beneficiano più di prestazioni di assistenza o di altre prestazioni LAPS, ma ricevono indennità giornaliera di disoccupazione della LADI (Dati COLSTA, Stato al 24.02.2015) o prestazioni complementari alle rendite AVS e AI (Stato al 31.12.2014).

2. MOTIVI DI CHIUSURA

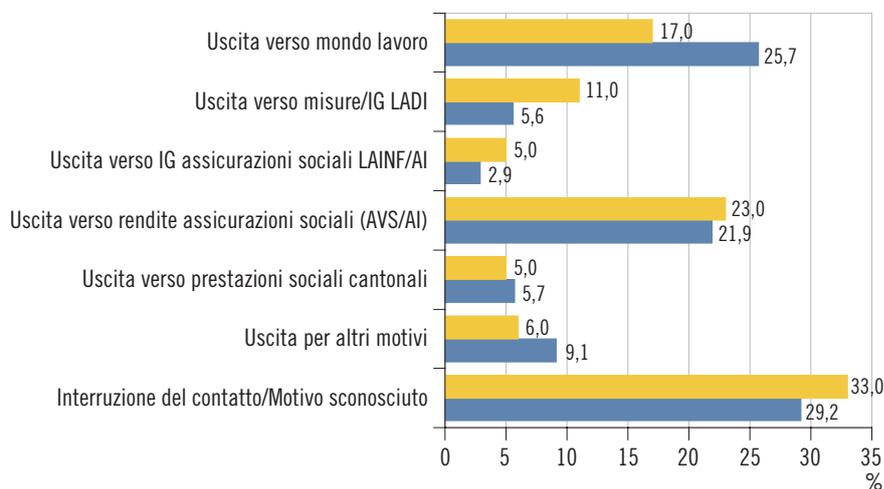
¹⁰ In questo gruppo sono inclusi anche coloro che hanno aumentato il grado di occupazione [T. 1 a p. 12].

F. 3

Domande chiuse (in %), per motivo di chiusura (gruppi), in Ticino, 2003-2006 e 2003-2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

- 2003-2006 (N = 2.869)
- 2003-2014 (N = 12.830)



L'uscita verso il mondo del lavoro si situa oggi al primo posto fra i motivi di chiusura conosciuti (26% dei casi). Per il 29% dei casi chiusi (il 33% per i casi chiusi fino al 2006) il motivo resta tuttora sconosciuto.¹¹

All'aumento delle uscite dall'assistenza verso il mercato del lavoro si accompagna una diminuzione verso le misure della LADI¹² (dall'11% al 6% delle domande chiuse). Il passaggio verso queste misure si è infatti drasticamente ridotto da quando, nel 2007, a chi partecipa a una misura di inserimento professionale dell'USSI non viene più corrisposto un salario, ma la prestazione ordinaria di assistenza. Dopo un programma di inserimento dell'USSI non è perciò più possibile riacquisire automaticamente il diritto alle indennità di disoccupazione della LADI.¹³

Con il 22% la percentuale di domande chiuse grazie al versamento di una rendita AVS o AI (incluse eventuali prestazioni complementari alle rendite) è invece rimasta stabile nel tempo e non vi sono differenze fra i due periodi considerati.

Stabile resta anche la percentuale relativamente ridotta di coloro che hanno ottenuto altre indennità giornaliere dalle assicurazioni sociali (LAINF¹⁴ o AI): si tratta per la maggior parte di indennità giornaliere dell'assicurazione invalidità.

Queste tendenze sono meglio visibili suddividendo l'intero arco di tempo considerato nei due periodi 2003-2008 e 2009-2014 [F. 4].

Le differenze per gli anni più recenti emergono infatti in modo ancora più marcato: se l'entrata nel mercato del lavoro era il motivo di uscita dall'assistenza per il 21% dei casi chiusi fino al 2008, questa proporzione sale al 30% per i casi chiusi negli anni 2009-2014 [F. 4].

Nella figura [F. 5] sono indicati, per ordine di importanza e più nel dettaglio, il numero e i motivi delle domande chiuse negli anni 2003-2014 (motivi principali).

¹¹ La chiusura di un dossier comporta l'interruzione del contatto tra utente e l'Ufficio competente (USSI), motivo per cui è sempre molto difficile capire le ragioni che hanno indotto l'utente a non chiedere un rinnovo delle prestazioni. Ne consegue che in circa 1/3 dei casi il motivo di chiusura non può essere conosciuto.

¹² Legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione. Si tratta quasi esclusivamente di indennità giornaliere di disoccupazione.

¹³ A differenza di un salario, una prestazione di assistenza non è soggetta al prelievo dei contributi AD. Inoltre, con la 4a revisione della Legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) entrata in vigore nel 2011, tutte le occupazioni temporanee finanziate dall'ente pubblico non fanno più maturare diritti ad indennità di disoccupazione anche se sono stati versati i contributi.

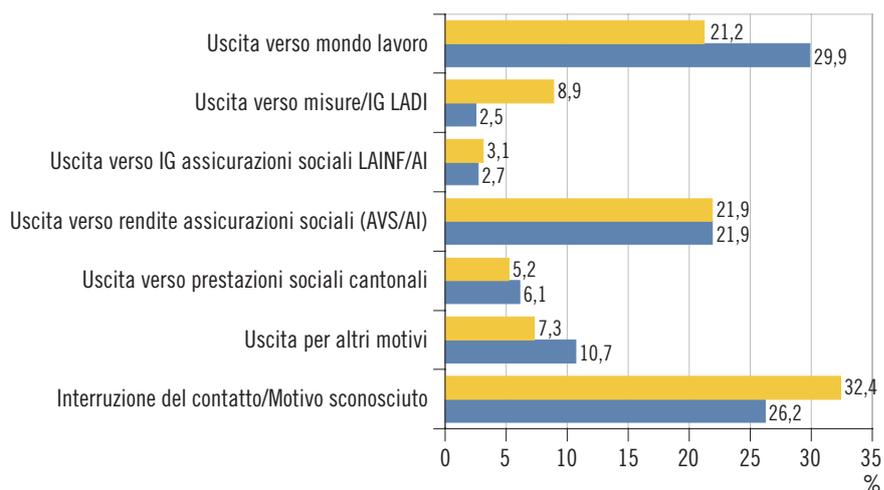
¹⁴ Legge federale sull'assicurazione contro gli infortuni.

F. 4

Domande chiuse (in %), per motivo di chiusura (gruppi), in Ticino, 2003-2008 e 2009-2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

- 2003-2008
- 2009-2014

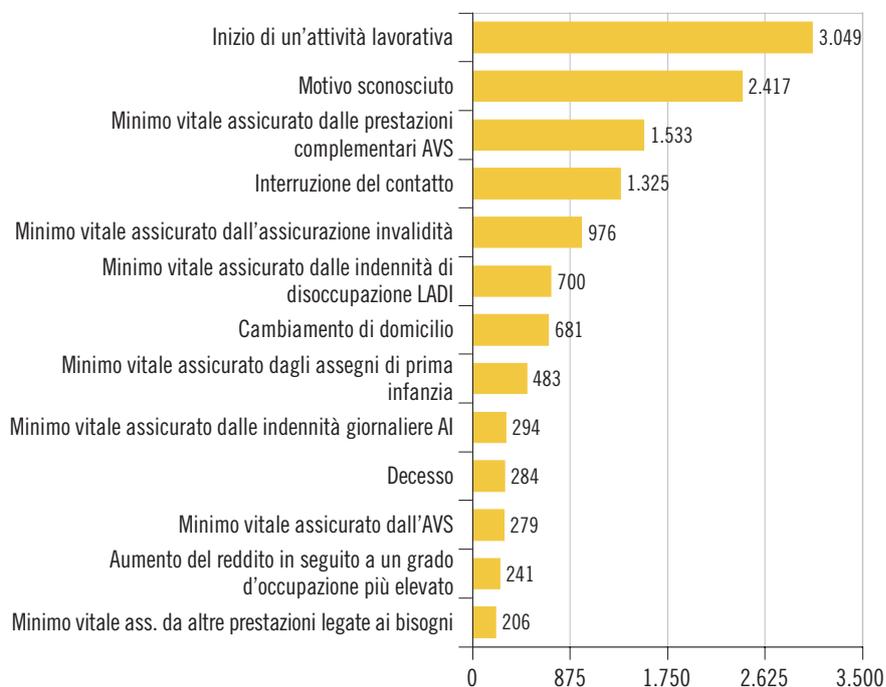


F. 5

Domande chiuse, per motivo (motivi principali), in Ticino, 2003-2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

N = 12.830



T. 1

I motivi di chiusura secondo la statistica federale dell'aiuto sociale, domande chiuse in Ticino, 2003-2014

Gruppo motivi di chiusura	Motivo di chiusura	Numero domande chiuse	%
Uscita verso mondo lavoro	Aumento del reddito in seguito a cambiamento del posto di lavoro	8	0,1
	Aumento del reddito in seguito a un grado d'occupazione più elevato	241	1,9
	Inizio di un'attività lavorativa	3.049	23,8
	Totale	3.298	25,7
Uscita verso misure/IG LADI	Minimo vitale assicurato dalle indennità di disoccupazione LADI	700	5,5
	Misura occupazionale del comune/cantone	10	0,1
	Misura occupazionale dell'URC	9	0,1
	Totale	719	5,6
Uscita verso IG assicurazioni sociali LAINF/AI	Minimo vitale assicurato dalle indennità giornaliere AI	294	2,3
	Minimo vitale assicurato dalle indennità giornaliere di altre assicurazioni	77	0,6
	Totale	371	2,9
Uscita verso rendite assicurazioni sociali (AVS/AI)	Minimo vitale assicurato dall'assicurazione invalidità	976	7,6
	Minimo vitale assicurato dall'AVS	279	2,2
	Minimo vitale assicurato dalle prestazioni complementari AVS	1.533	11,9
	Minimo vitale assicurato dalle rendite d'orfano	8	0,1
	Minimo vitale assicurato dalle rendite di vedovanza	14	0,1
	Totale	2.810	21,9
Uscita verso prestazioni sociali cantonali	Minimo vitale assicurato da altre prestazioni legate ai bisogni	206	1,6
	Minimo vitale assicurato dagli assegni di prima infanzia	483	3,8
	Minimo vitale assicurato dall'aiuto straordinario cantonale per i disoccupati	32	0,2
	Minimo vitale assicurato dall'anticipo degli alimenti	4	0,0
	Totale	725	5,7
Uscita per altri motivi	Aumento del reddito di altri membri dell'economia domestica	68	0,5
	Cambiamento di domicilio	681	5,3
	Conclusione della formazione	13	0,1
	Decesso	284	2,2
	Minimo vitale assicurato da matrimonio	93	0,7
	Minimo vitale assicurato dagli alimenti	26	0,2
	Totale	1.165	9,1
Interruzione del contatto/Motivo sconosciuto	Interruzione del contatto	1.325	10,3
	Motivo sconosciuto	2.417	18,8
	Totale	3.742	29,2
Totale		12.830	100,0

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

3. DURATA DELLE PRESTAZIONI

L'assistenza è l'ultimo anello del sistema di protezione sociale e può perciò difficilmente contenere il forte aumento di casi cui è confrontata. Aumento provocato in primo luogo da fattori economici e sociali (quali ad esempio l'evoluzione del mercato del lavoro e delle strutture familiari), ma anche politico-legislativi che definiscono la capacità dei dispositivi di intervento a monte di prevenire situazioni di povertà. Modifiche legislative di altri dispositivi di sicurezza sociale (p.es. disoccupazione, invalidità, prestazioni complementari AVS/AI) possono infatti avere effetti indiretti importanti per il settore dell'assistenza. L'evoluzione del numero di casi di assistenza nel corso degli anni non può perciò rappresentare la misura della sua efficacia.

Per contro, la durata delle prestazioni¹⁵ – pur se anch'essa subisce l'influenza di fattori esterni quali la situazione sul mercato del lavoro – è un migliore indicatore di efficacia dell'assistenza, la quale deve mirare ad abbreviare quanto più possibile la durata dell'intervento, favorendo la riconquista dell'autonomia finanziaria. In generale, più si prolunga il periodo di dipendenza dall'assistenza e più vi è il rischio che, oltre ai problemi finanziari, insorgano altre difficoltà conseguenti alla perdita di competenze individuali e sociali e al senso di insicurezza che deriva dall'impossibilità di progettare in modo autonomo il proprio futuro. Questa situazione di incertezza è diffusa non solo fra le persone in assistenza escluse dal mercato del lavoro che sono alla ricerca di un impiego, ma anche fra chi vi partecipa con statuti di occupazione e condizioni salariali precari con i quali diventa molto difficile raggiungere l'obiettivo di autonomia finanziaria anche a medio termine.¹⁶

La ripartizione delle domande chiuse secondo la durata delle prestazioni di assistenza è riportata nella figura [F. 6]. Il 37% delle domande è stato chiuso entro sei mesi; più della metà (53%) entro un anno dall'inizio della prestazione. Le domande che hanno ricevuto prestazioni per più di tre anni sono il 16%. Per l'insieme delle domande chiuse nel periodo 2003-2014, la durata media delle prestazioni è stata di 18,5 mesi. Poiché la media aritmetica è molto influenzata dai valori estremi (più frequenti man mano che si allunga il periodo di osservazione), la mediana può qui rispecchiare meglio il valore centrale per la durata delle prestazioni di assistenza. La mediana è di 10,9 mesi, un valore perciò ben inferiore rispetto alla media; detto altrimenti, la metà dei casi chiusi ha ricevuto prestazioni per meno di 10,9 mesi, mentre l'altra metà per un periodo più lungo.

Tanto più la distribuzione dei casi chiusi in base alla loro durata è asimmetrica, tanto più è elevata anche la differenza fra media e mediana [Riquadro 2]. Per caratterizzare la durata delle prestazioni di assistenza è perciò sempre utile calcolare entrambe.

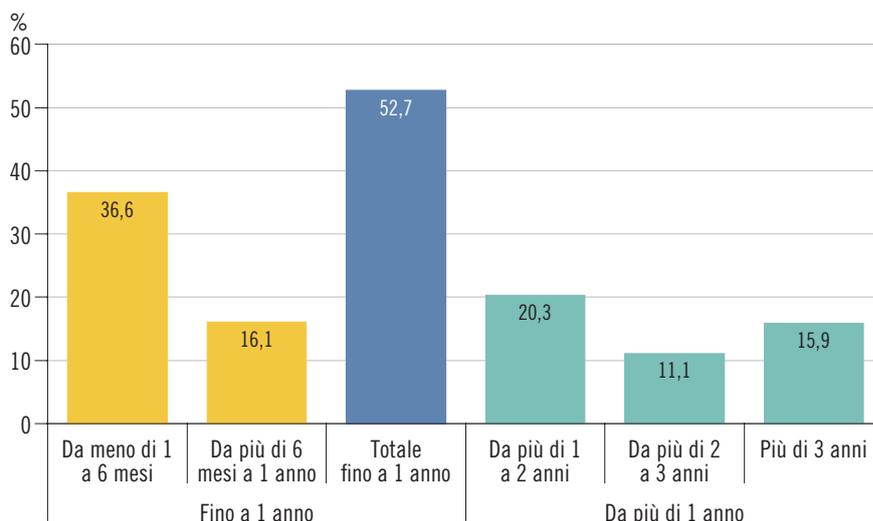
¹⁵ La durata delle prestazioni è calcolata come differenza fra la data del primo e dell'ultimo pagamento. Per le domande riprese dal vecchio sistema informatico nel corso del 2003, la data del primo pagamento non è tuttavia quella effettiva, ma corrisponde alla data di ripresa nel GIPS.

¹⁶ Da un'analisi dei beneficiari (adulti) di assistenza in base al loro statuto di attività, risulta che essi sono oggi più vicini al mondo del lavoro rispetto al passato. Tra il 2008 e il 2013 si è registrato un forte aumento dei casi di assistenza (+ 1476 adulti, pari a +45%) tra cui sono aumentate soprattutto le persone disoccupate (+ 933 adulti pari al +69%) e, in termini relativi, sottoccupate (+ 179 adulti, pari all'88%); l'aumento degli inattivi è stato invece, in termini relativi, di parecchio inferiore all'aumento medio (+243 persone, pari a + 17%). Cfr. Eric Stephani, Sara Grignola Mammoli, L'assistenza sociale, tra lavoro ed esclusione. Un'analisi per qualificare oltre che quantificare, in, Dati, Statistiche e società, N. 1, Maggio 2015, Ustat, Giubiasco.

F. 6
Domande chiuse (in %), per durata delle prestazioni, in Ticino, 2003-2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

N = 12.830



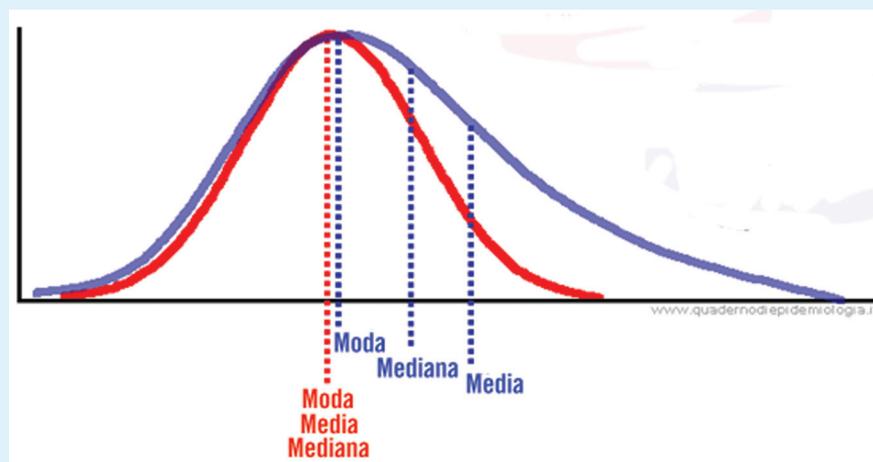
Per poter invece rispondere alla domanda, se la permanenza in assistenza sia oggi più breve o più lunga rispetto al passato, vi sono dapprima alcune difficoltà metodologiche da affrontare, che si pongono ogni qualvolta si vuole analizzare l'evoluzione nel tempo della durata media delle prestazioni di assistenza. Ad esempio, non è possibile confrontare la durata media di tutti i casi chiusi fino alla fine del 2014 (18,5 mesi) con quella calcolata per i soli casi chiusi fino al 2006 (9,1 mesi¹⁷); l'aumento che si rileva è infatti innanzitutto di natura statistica. La durata media aumenta sia per effetto del periodo di osservazione più lungo di otto anni rispetto al 2006, sia poiché, con il passare degli anni, diminuisce anche il peso dei casi ripresi nel 2003 nel nuovo sistema informatico, che presentano una durata più breve di quella reale per motivi tecnici¹⁸. L'analisi dell'evoluzione nel tempo della durata di prestazioni è pertanto possibile solo con alcuni accorgimenti e in modo parziale.

¹⁷ Cfr. Elena Sartoris, Chi esce dall'assistenza? Le domande chiuse dal 2003 al 2006 in: Dati, 4-2006, Ustat, Bellinzona, p. 42.

¹⁸ Per i casi che erano stati ripresi è conosciuta solo la data del primo pagamento effettuato tramite il nuovo sistema informatico, non quella del primo pagamento effettivo.

Riquadro 2 – I valori centrali: moda, mediana, media

La moda è il valore più frequente di una distribuzione, quello con il maggior numero di osservazioni. La mediana corrisponde al valore sotto e sopra il quale si trova il 50% delle osservazioni, divide perciò a metà una distribuzione. Se la distribuzione dei valori è simmetrica i tre valori moda, mediana e media (aritmetica) coincidono (curva rossa). Se la distribuzione non è simmetrica (curva blu), la mediana riflette meglio della media il 'valore centrale' ogni qualvolta si è in presenza di una distribuzione asimmetrica con una dispersione dei valori molto marcata. Ciò avviene poiché la media, diversamente dalla mediana, risulta fortemente influenzata dai valori estremi. È il caso delle durate dei casi chiusi che, tenuto conto del lungo periodo di osservazione (2003-2014), possono arrivare fino a dodici anni (144 mesi). Essendo la distribuzione delle durate asimmetrica con una coda che si estende verso destra (asimmetria positiva, vedi curva blu), il valore della mediana risulterà sempre inferiore rispetto alla media.



4. EVOLUZIONE DELLA DURATA

- ¹⁹ L'anno è definito in base alla data dell'ultimo pagamento. Rispetto al totale di 12'830 casi chiusi nel periodo 2003-2014, non sono stati qui considerati 2'020 casi chiusi con la prima data di pagamento nel 2003 (anno di ripresa dei dati) e per i quali la durata effettiva non è conosciuta.
- ²⁰ L'aumento che si osserva per il 2014 non è significativo, in quanto non include ancora le domande pagate nella seconda metà dell'anno, che potranno essere chiuse al più presto nel 2015 (dopo 6 mesi).

La figura [F. 7] indica l'evoluzione della durata dei casi chiusi per anno dell'ultimo pagamento (media e mediana).¹⁹ Nel primo segmento (2004-2008) la media e la mediana aumentano entrambe a causa dell'estensione del periodo di osservazione.

Mentre la mediana mostra il suo picco nel 2008 e in seguito oscilla attorno al valore di poco più di un anno (rivelando una lieve tendenza alla diminuzione), la media aumenta fino al 2010 per poi stabilizzarsi attorno al valore di 20 mesi.²⁰

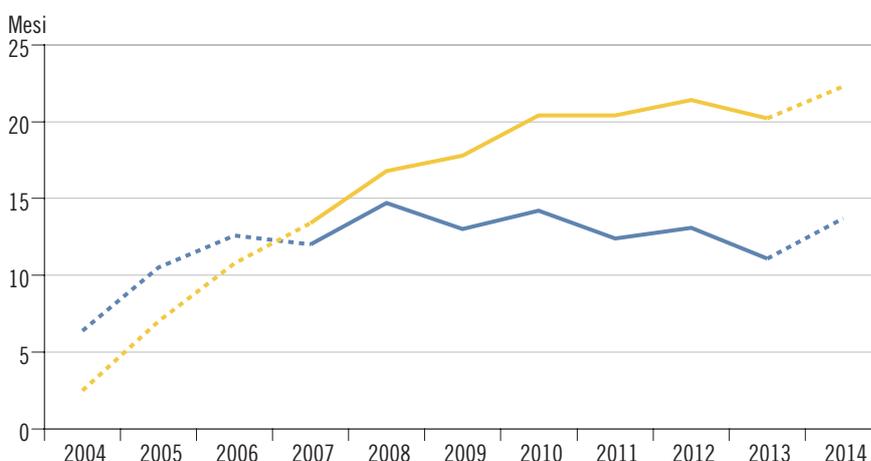
I risultati illustrati nella figura [F. 7] riguardano l'evoluzione della durata delle prestazioni solo per i casi che oggi sono già stati chiusi. Per sapere invece come evolve nel tempo la durata media di tutti i casi di assistenza (dunque non solo di quelli già chiusi) sarebbe necessaria un'analisi longitudinale che permetta di confrontare la durata delle nuove domande aperte nei diversi anni (coorte).

F. 7
Durata delle domande chiuse (in mesi), per anno di chiusura*, in Ticino, 2004-2014
 Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

- Durata media
- Durata mediana

* Data dell'ultimo pagamento.

N = 10.810



T. 2
Durata delle domande chiuse (in mesi), per anno di chiusura*, in Ticino, 2004-2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Durata media	2,5	7,0	10,8	13,4	16,8	17,8	20,4	20,4	21,4	20,2	22,3
Durata mediana	6,4	10,5	12,6	12,0	14,7	13,0	14,2	12,4	13,1	11,1	13,7
N	409	837	992	1.108	1.027	937	1.052	994	1.354	1.303	797

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

- ²¹ Per calcolare e confrontare la durata media delle nuove domande presentate ogni anno, sarebbe infatti necessario attendere che siano tutte giunte alla loro chiusura (e non solo una parte di esse); ciò non è evidentemente ancora il caso per quelle aperte negli anni più recenti che, per la maggior parte, sono ancora in corso.
- ²² Ciò poiché, secondo le regole di gestione dei dossier, una domanda di assistenza viene chiusa solo dopo 6 mesi dall'ultimo pagamento. Ne consegue che, alla fine del 2014, tutte le domande che hanno ricevuto l'ultima prestazione di assistenza nella seconda metà dell'anno (luglio-dicembre 2014), non possono ancora essere state chiuse.

Anche se l'analisi dell'evoluzione nel tempo della durata di permanenza in assistenza non può essere svolta in modo esaustivo²¹, può essere derivato un primo risultato parziale per le domande che hanno avuto una durata fino a due anni.

La figura [F. 8] riporta la quota di domande chiuse, rispettivamente, ancora aperte, sul totale di nuove domande di assistenza presentate negli anni 2004-2014. Più le nuove domande sono recenti e più la quota di domande ancora in corso, per le quali l'informazione sulla loro durata non può essere disponibile, è elevata [F. 8]: è ad esempio solo del 13% per le nuove domande del 2007, ma del 45% per quelle presentate nel 2012.

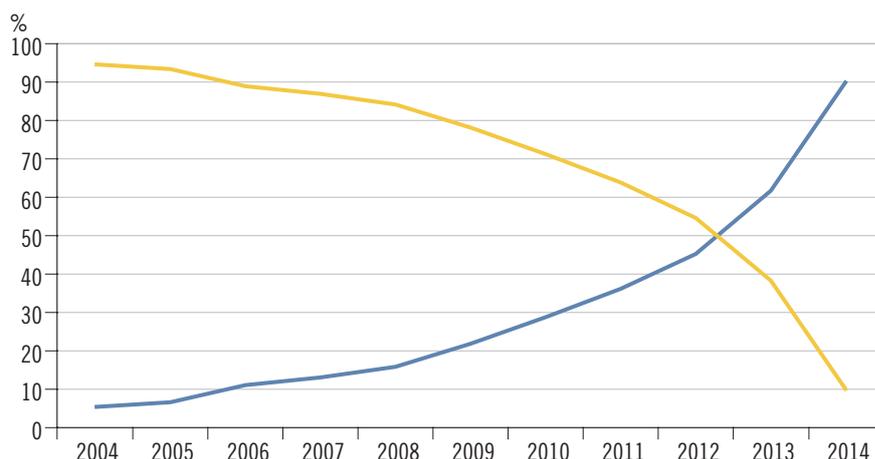
Per l'analisi seguente, le domande aperte negli ultimi due anni (2013 e 2014) non possono essere considerate, poiché non sono ancora disponibili informazioni complete sulle domande che potrebbero avere avuto una durata inferiore ai due anni. Inoltre, per le domande del 2014 la quota di domande già chiuse (9,7%, F. 8) non è significativa.²²

F. 8
Nuove domande (in %), per anno di apertura* e stato della domanda, in Ticino, 2004-2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

- Domande chiuse (stato al 31.12.2014)
- Domande ancora aperte (stato al 31.12.2014)

* Data del primo pagamento.



T. 3
Nuove domande, per anno di apertura* e stato della domanda, in Ticino, 2004-2014

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Nuove domande	1.616	1.420	1.379	1.297	1.036	1.277	1.228	1.667	1.597	1.944	1.768	16.229
Di cui chiuse	1.530	1.326	1.226	1.129	872	998	874	1.065	874	745	171	10.810
Di cui aperte	86	94	153	168	164	279	354	602	723	1.199	1.597	5.419
Domande chiuse, in %	94,7	93,4	88,9	87,0	84,2	78,2	71,2	63,9	54,7	38,3	9,7	66,7
Domande aperte, in %	5,3	6,6	11,1	13,0	15,8	21,8	28,8	36,1	45,3	61,7	90,3	33,3

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

²³ L'anno della domanda è definito in base alla data del primo pagamento. Sono qui stati esclusi tutti i casi "nuovi" del 2003 poiché non si conosce la durata effettiva di quelli ripresi dal vecchio sistema.

Limitando l'analisi alle nuove domande degli anni 2004-2012²³, i dati indicano che la quota di domande con una durata inferiore a sei mesi è in diminuzione, così come le quote delle domande chiuse entro il primo anno ed entro il secondo anno [F. 9].

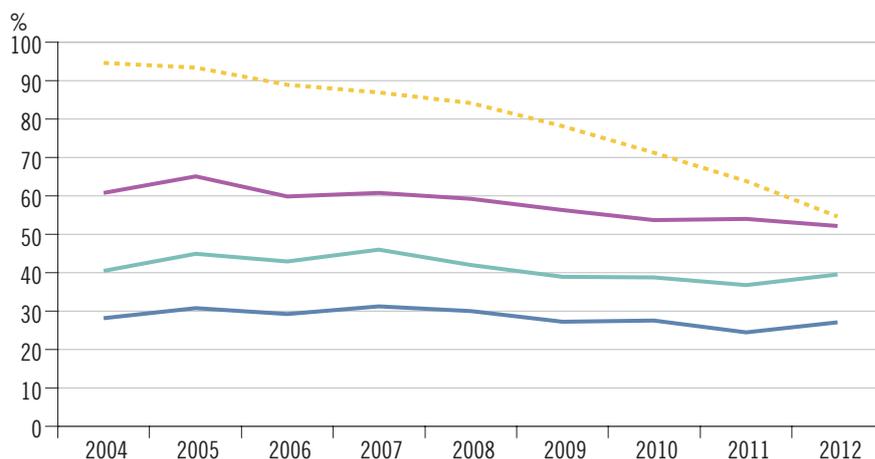
F. 9
Nuove domande (in %), per anno di apertura*, stato della domanda e durata, in Ticino, 2004-2012

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

- Domande chiuse (stato al 31.12.2014)
- Domande chiuse entro 6 mesi
- Domande chiuse entro 1 anno
- Domande chiuse entro 2 anni

* Data del primo pagamento.

N = 12.517



T. 4
Nuove domande (in %), per anno di apertura*, stato della domanda e durata, in Ticino, 2004-2012

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Domande chiuse	94,7	93,4	88,9	87,0	84,2	78,2	71,2	63,9	54,7
Domande chiuse entro 6 mesi	28,1	30,8	29,2	31,3	30,0	27,3	27,5	24,5	27,1
Domande chiuse entro 1 anno	40,4	44,9	43,0	46,0	42,0	39,0	38,8	36,7	39,6
Domande chiuse entro 2 anni	60,8	65,1	59,8	60,8	59,2	56,4	53,7	54,0	52,2

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

La diminuzione osservata della quota di domande chiuse entro i primi due anni potrebbe segnalare che la durata media sta aumentando; ma il condizionale è d'obbligo, poiché non si conosce quale sarà la durata effettiva delle domande non ancora chiuse.

Tale evoluzione non è tuttavia avvenuta in modo continuo nel tempo. Anomalo è in particolare il 2011, anno nel quale (in coincidenza con l'entrata in vigore dell'ultima revisione della LADI), la quota delle domande di assistenza presentate e chiuse entro sei mesi è scesa dal 27,5% (2010) al 24,5% per poi risalire nuovamente al 27,1 % (2012). A questo ultimo miglioramento ha verosimilmente contribuito lo sforzo fatto attraverso la 'strategia interdipartimentale'²⁴, che prevede un intervento mirato verso un più rapido reinserimento nel mercato del lavoro.

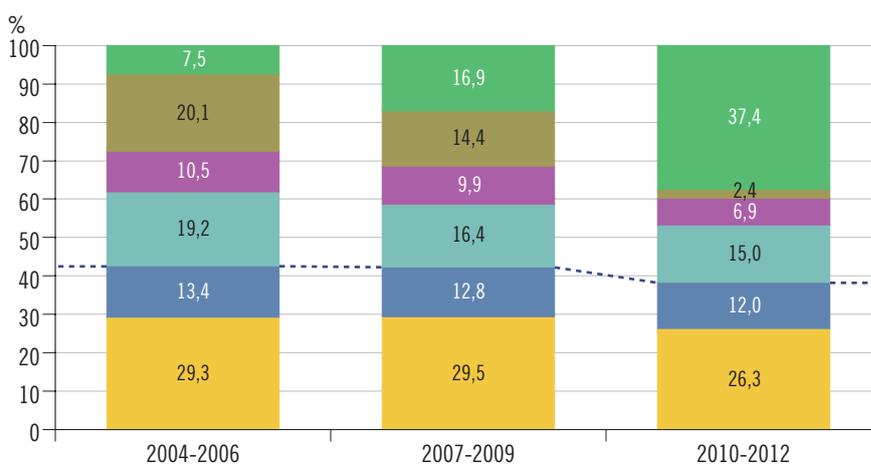
²⁴ Vedi Messaggio 6657 del 26 ottobre 2011 e Rapporto 6657 della Commissione della gestione e delle finanze del 10 gennaio 2012. La strategia interdipartimentale è stata approvata dal Gran Consiglio il 24 gennaio 2012.

F. 10
Nuove domande (in %), per periodo di apertura*, stato della domanda e durata, in Ticino, 2004-2012

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

- Chiuse in meno di 6 mesi
- Chiuse in 6 mesi fino a 1 anno
- Chiuse in 1 anno fino a 2 anni
- Chiuse in 2 anni fino a 3 anni
- Chiuse in più di 3 anni
- Domande aperte

* Data del primo pagamento.



T. 5
Nuove domande, per periodo di apertura* e stato della domanda, in Ticino, 2004-2012

	2004-2006	2007-2009	2010-2012	Totale
Nuove domande	4.415	3.610	4.492	12.517
Di cui chiuse	4.082	2.999	2.813	9.884
Di cui aperte	333	611	1.679	2.623
Domande chiuse, in %	92,5	83,1	62,6	79,0
Domande aperte, in %	7,5	16,9	37,4	21,0

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

L'analisi per triennio degli stessi dati per gli anni 2004-2012 permette una verifica dei risultati grazie al numero più elevato di osservazioni [F. 10]. Si conferma così che la tendenza all'aumento della durata media si è manifestata solo negli ultimi anni: mentre il 42,7% delle nuove domande degli anni 2004-2006 sono state chiuse entro un anno, questa quota è solo leggermente inferiore per le domande degli anni 2007-2009 (42,3%) mentre lo è in modo ben più marcato per quelle presentate negli anni più recenti 2010-2012 (38,3%) [F. 10].

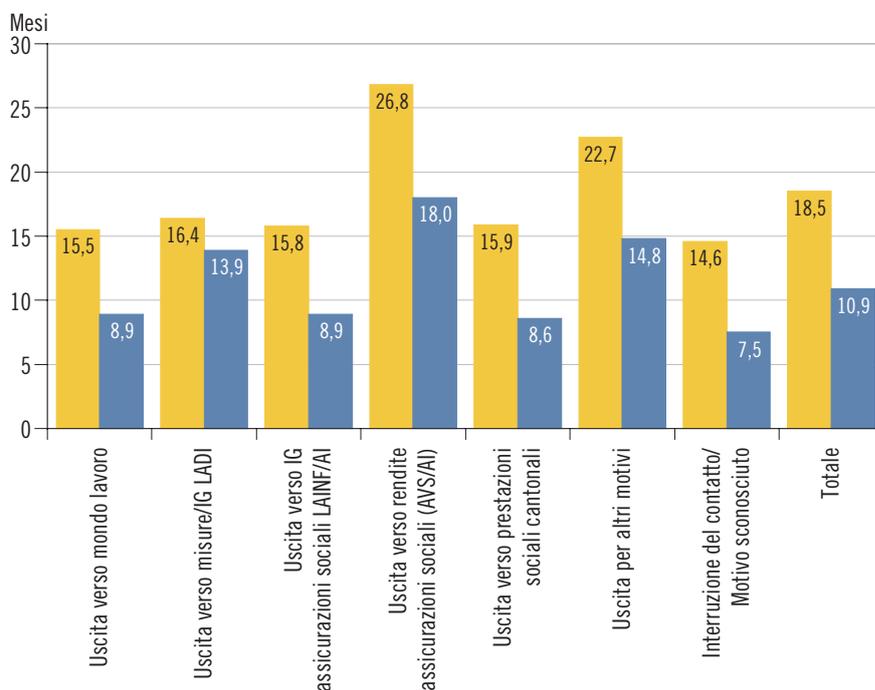
5. DURATA E MOTIVO DI CHIUSURA

F. 11
**Durata delle domande chiuse (in mesi),
 per motivo di chiusura (gruppi),
 in Ticino, 2003-2014**

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

■ Durata media
 ■ Durata mediana

N = 12.830



L'analisi della durata media mostra che vi sono differenze importanti secondo il motivo di chiusura: da una media di più di due anni (26,8 mesi) per le uscite verso le rendite assicurazioni sociali (AVS e AI) a poco più di un anno (14,6 mesi) quando il motivo è sconosciuto. In questa categoria rientrano verosimilmente molti casi di beneficiari che sono comunque rientrati nel mondo del lavoro; anche questa categoria presenta una durata inferiore alla media (15,8 mesi).

L'analisi della mediana conferma l'esistenza delle differenze esistenti in base al motivo di chiusura: da 18 mesi (uscita verso le rendite) a 7,5 mesi (motivo sconosciuto).

La differenza fra la durata di permanenza media e mediana (di 7,6 mesi) è elevata e superiore a sei mesi per quasi tutti i motivi di chiusura e con una sola eccezione (Uscita verso misure/IG LADI)²⁵. La durata mediana di permanenza è breve (8,9 mesi) in particolare in caso di rientro nel mercato del lavoro. Ciò indica che, per la metà delle persone disoccupate in assistenza, il rientro nel mercato del lavoro è avvenuto entro breve tempo, verosimilmente senza che siano state necessarie misure attive di inserimento professionale. Per l'altra metà dei casi invece, l'uscita verso il mondo del lavoro si è verificata più tardi. La media sensibilmente più elevata rispetto alla mediana (15 mesi, risp. contro 8,9 mesi) è un indicatore del fatto che vi è una forte dispersione dei valori: in altre parole, se non si riesce a rientrare subito nel mercato del lavoro (durate brevi), più tardi, la ricerca di un impiego necessita di molto più tempo per avere successo e terminare con un rientro effettivo nel mercato del lavoro (durate lunghe).

Nella figura [F. 12] è indicata, in ordine crescente e più nel dettaglio, la durata media per i principali motivi di chiusura – quelli che raggruppano almeno l'1% dei casi – e il valore corrispondente della mediana. Benché sussista sempre una differenza nel livello dei due valori (mediana sempre inferiore alla media), con solo poche eccezioni, l'ordine dei motivi di chiu-

²⁵ In questo caso la differenza fra media e mediana è di soli 2,5 mesi poiché vi è una bassa dispersione dei valori. Prima della 4a revisione della Legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione (LADI) entrata in vigore nel 2011, con un periodo di occupazione temporanea di 12 mesi era possibile maturare il diritto a nuove indennità di disoccupazione. Vedi anche nota 13 a p. 10.

sura (crescente) in base alla durata media è sostanzialmente il medesimo di quello in base alla mediana. Per questo motivo, l'analisi di dettaglio delle differenze per motivo di chiusura può essere qui effettuata sulla base dei soli valori medi.

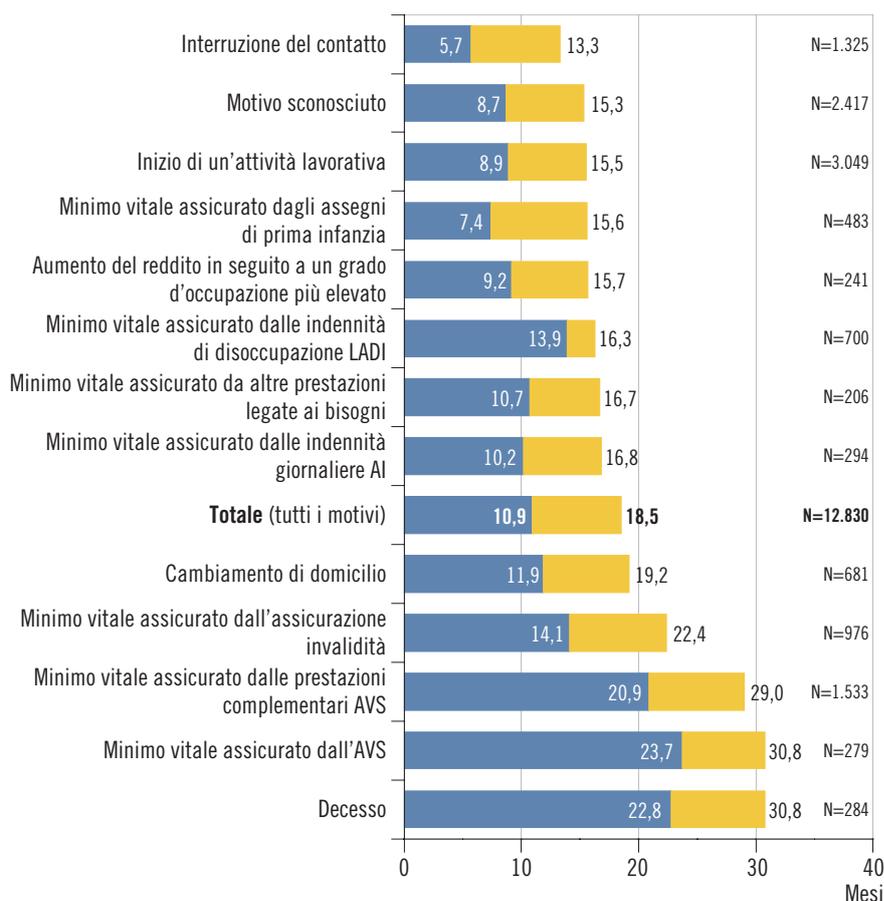
Nella categoria 'uscita verso le rendite AVS/AI', il sottogruppo non solo numericamente più importante, che presenta anche una durata media tra le più lunghe (29,0 mesi), è l'uscita dall'assistenza dovuta all'acquisizione del diritto alle prestazioni complementari AVS/AI. Si tratta dei casi di persone che raggiungono l'età di pensionamento e quindi il diritto alla rendita AVS. Meno importante numericamente e mediamente più breve (22,4 mesi), l'uscita dall'assistenza in seguito all'acquisizione del diritto a una rendita di invalidità AI.

F. 12

**Durata delle domande chiuse (in mesi),
per motivo di chiusura (motivi principali),
in Ticino, 2003-2014**

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

■ Durata media
■ Durata mediana



La lunga permanenza in assistenza delle persone vicine all'età di pensionamento è un indicatore sia delle difficoltà di reinserimento nel mercato del lavoro delle persone meno giovani, sia un effetto delle revisioni nelle assicurazioni sociali federali (disoccupazione, invalidità) che hanno reso più difficile l'accesso a misure di protezione a monte dell'assistenza.

Fra le durate medie più lunghe si trovano anche i casi chiusi per altri motivi: i due principali sono il cambiamento di domicilio e il decesso.

L'approfondimento dell'analisi dei motivi di chiusura indica che l'assistenza sociale ha pochi margini per abbreviare i percorsi più lunghi che dipendono prevalentemente da fattori esterni. Per favorire percorsi più brevi, l'entrata nel mercato del lavoro resta perciò l'unica via possibile; anche su quest'ultima l'assistenza ha però oggi un margine di intervento limitato.

6. DURATA E CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE

Dall'analisi del 2006 erano emerse alcune differenze socio-demografiche tra i titolari di domande chiuse e i titolari di domande ancora attive. Nell'universo delle domande chiuse erano state inoltre rilevate differenze fra le caratteristiche dei titolari di domande di breve durata (fino a un massimo di un anno) e quelle di coloro che avevano ricevuto prestazioni per un periodo più lungo.

Prima di esaminare se, anche sotto questo aspetto, la situazione oggi si è modificata occorre illustrare brevemente l'evoluzione generale delle principali caratteristiche dei beneficiari di assistenza nel corso di poco meno di un decennio.

6.1 Modifica delle caratteristiche dei titolari di assistenza

²⁶ Cfr. Statistica dell'aiuto sociale, Ufficio federale di statistica, Neuchâtel (Diverse pubblicazioni e anni).

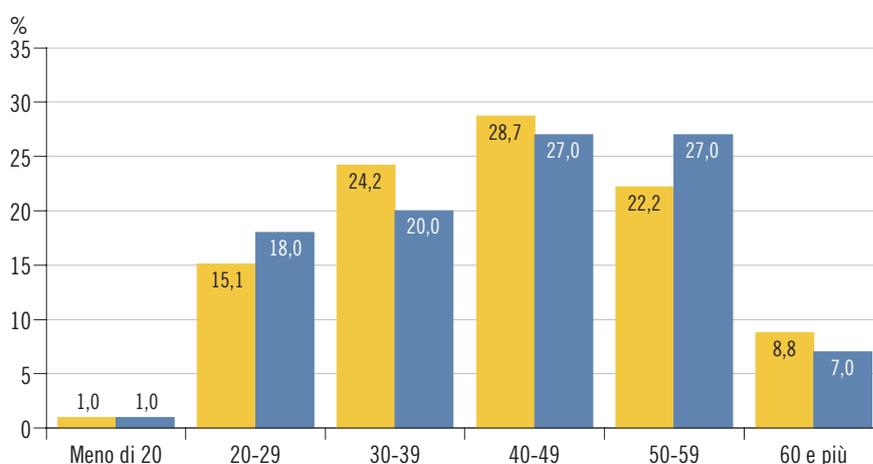
Nelle figure [F. 13-16] sono illustrate quattro caratteristiche dei titolari di una domanda di assistenza alla fine del 2006 e del 2014: classe di età, stato civile, situazione professionale e situazione di inattività.

Sulle caratteristiche anagrafiche, i dati confermano la tendenza generale osservata anche a livello nazionale,²⁶ ossia lo spostamento della piramide di età dei beneficiari in particolare verso due gruppi: i giovani adulti di età compresa fra 20 e 29 anni e le persone, di età compresa fra 50 e 59 anni, vicine al pensionamento. Mentre la quota dei primi è salita dal 15 al 18%, per i secondi la proporzione è aumentata dal 22 al 27% [F. 13].

Un importante spostamento è stato rilevato anche verso i titolari celibi/nubili (dal 42% al 49%, [F. 14]). Ciò implica un aumento della quota di persone sole e senza figli (dal 71 al 73%).

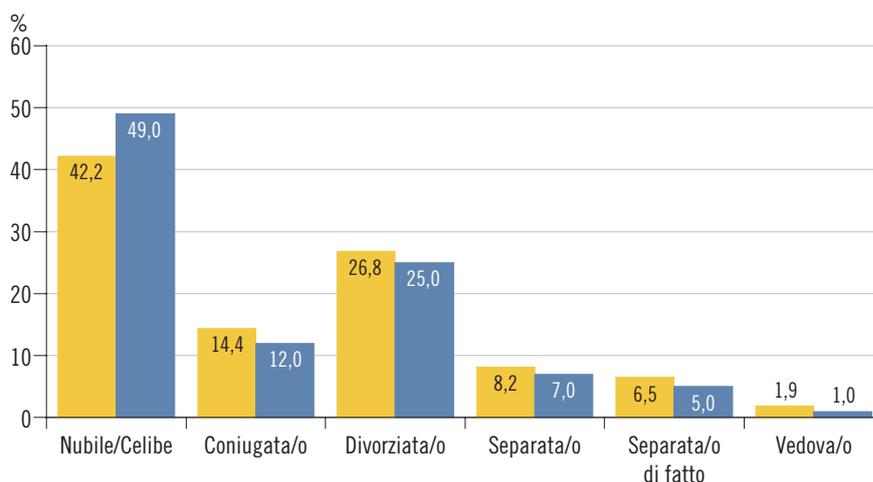
F. 13
Titolari a dicembre (in%), per classe d'età, in Ticino, nel 2006 e nel 2014
Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

■ 2006 (N = 2.766)
■ 2014 (N = 4.682)



F. 14
Titolari a dicembre (in %), per stato civile, in Ticino, nel 2006 e nel 2014
Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

■ 2006 (N = 2.766)
■ 2014 (N = 4.682)

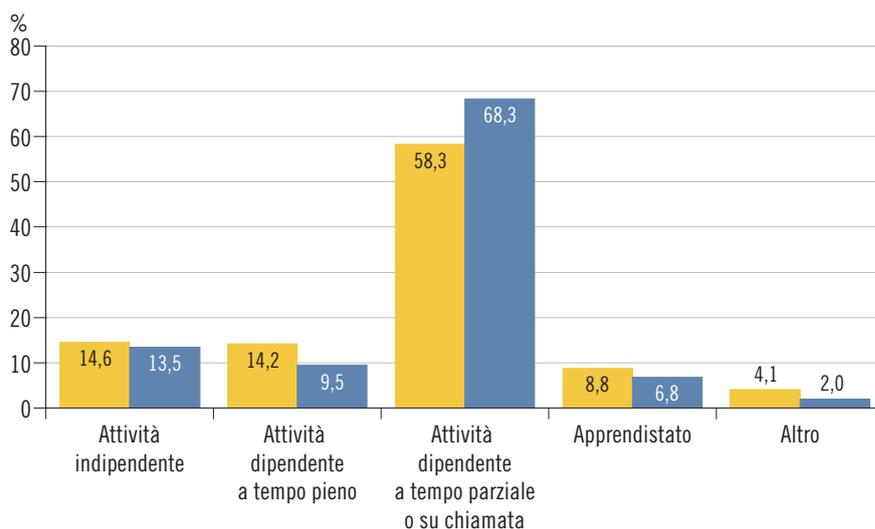


²⁷ Per un approfondimento di questi aspetti vedi: Eric Stephani, Sara Grignola Mammoli, L'assistenza sociale, tra lavoro ed esclusione. Un'analisi per qualificare oltre che quantificare, in, Dati, Statistiche e società, N. 1, Maggio 2015, Ustat, Giubiasco.

F. 15
Titolari a dicembre con attività lavorativa (in %), per situazione professionale, in Ticino, nel 2006 e nel 2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

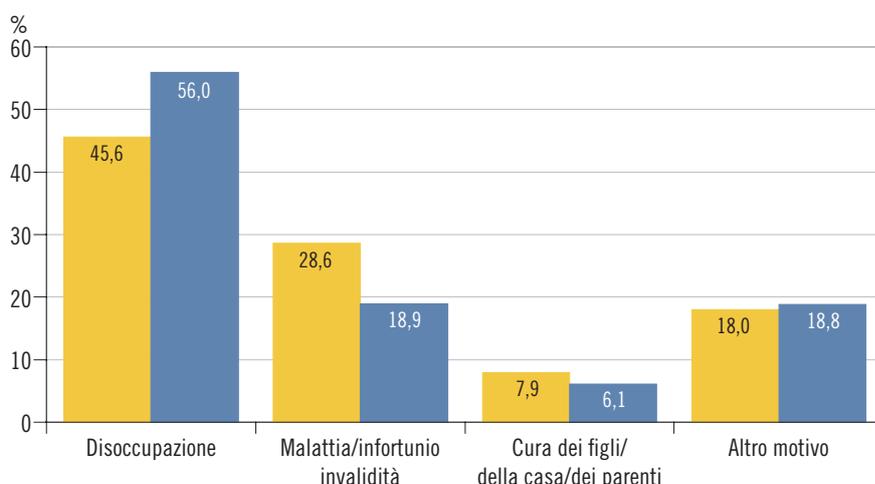
■ 2006 (N = 295)
 ■ 2014 (N = 813)



F. 16
Titolari a dicembre senza attività lavorativa (in %), per situazione d'inattività, in Ticino, nel 2006 e nel 2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

■ 2006 (N = 2.471)
 ■ 2014 (N = 3.869)



Fra i titolari di una domanda di assistenza vi sono oggi anche molte più persone disoccupate: 46% nel 2014 (pari a 2.168 persone su un totale di 4.682) contro il 41% nel 2006 (pari a 1.127 persone su un totale di 2.766). Come intuibile, la disoccupazione è il motivo di inattività che ha registrato negli ultimi anni il più forte incremento (dal 46% di coloro che sono senza attività nel 2006, al 56% nel 2014, [F. 16]), mentre la quota di titolari di assistenza inattivi per motivi di malattia/infortunio/invalidità è in regresso (dal 29% nel 2006 al 19% nel 2014) [F. 16].

Merita infine di essere sottolineato che, in relazione alla formazione, non vi sono state modifiche rispetto al 2006: i titolari di assistenza che hanno terminato unicamente la scuola dell'obbligo sono il 44% (2006: 45%); il 42% ha concluso una formazione professionale (quota invariata rispetto al 2006) e il 12% dispone di una formazione superiore (2006: 11%)²⁸. Poiché la struttura dei titolari è rimasta sostanzialmente invariata rispetto al livello

²⁸ In parte ciò potrebbe essere dovuto a una minore frequenza di aggiornamento di questa informazione da parte degli operatori, poiché non rilevante per il calcolo e il versamento della prestazione di assistenza.

di formazione ultimata, ciò significa che l'aumento dei casi di assistenza riscontrato ha toccato indistintamente tutti i livelli di formazione; non sembrerebbe così da imputare tanto a una carenza nella formazione, ma piuttosto alla sua insufficiente spendibilità e alle difficoltà del mercato del lavoro di riassorbire le persone che ne sono state escluse anche se sono formate (necessità di riqualifica).

6.2 Chiusura e caratteristiche dei titolari

Con il passare del tempo le modifiche nella struttura dei beneficiari si rifletteranno evidentemente anche sulle caratteristiche dei titolari delle domande chiuse. È perciò inevitabile che il confronto fra una struttura di beneficiari in continua evoluzione (domande attive pagate) e la struttura delle domande chiuse, che resta invariata, possa risultare in parte falsato. Ciò nondimeno il risultato di questo confronto è utile per identificare i gruppi che più facilmente riescono a uscire dall'assistenza, rispettivamente quelli che hanno molte più difficoltà. Il risultato non è scontato.

In primo luogo sono ben visibili le differenze fra domande attive pagate a fine 2014 e domande chiuse [T. 6; 3a e 4a colonna]: vengono chiuse più frequentemente le domande relative a unità di riferimento composte da famiglie biparentali con o senza figli, il cui titolare è coniugato, e le domande delle persone di età superiore a 60 anni. Come verrà illustrato più avanti (capitolo 9), per una buona parte si tratta di passaggi verso altre prestazioni sociali.

Viceversa, sono chiuse meno frequentemente le domande di persone sole, nubili o celibi senza figli, o di famiglie monoparentali e di titolari appartenenti alla fascia più giovane di età (20-29 anni) e a quella precedente all'età di pensionamento (50-59 anni).

Più marcate sono le differenze, nelle caratteristiche socio-economiche dei titolari di domande chiuse, in stretta relazione con il mercato del lavoro: formazione e situazione professionale [T. 7; 3a e 4a colonna].

Dall'analisi dei dati emergono dunque parecchie differenze fra le caratteristiche dei casi chiusi e quelle dei casi di assistenza correnti a dicembre dello scorso anno. Ciò riflette però in primo luogo la rapida evoluzione delle caratteristiche dei titolari di assistenza. Il confronto dei casi correnti alla fine del 2006 e del 2014 evidenzia anche la modifica più importante nella loro composizione: molte più persone con un'attività lavorativa, ma anche molte più persone in disoccupazione.

Differenze nelle caratteristiche anagrafiche e socio-economiche si riscontrano non solo fra titolari di domande chiuse e titolari di domande in corso, ma anche fra titolari di domande chiuse con una diversa durata di permanenza in assistenza (inferiore o superiore a un anno, [T. 6; 1a e 2a colonna].

Le due categorie d'età che accusano le maggiori difficoltà a uscire dall'assistenza, non hanno infatti la medesima durata di permanenza. I giovani ricevono più sovente prestazioni per meno di un anno: il gruppo di età 20-29 anni costituisce il 13% del totale per le domande di durata inferiore a un anno, ma solo il 9% delle domande con una durata superiore [T. 6; 1a e 2a colonna]. Gli anziani invece beneficiano di prestazioni più frequentemente per una durata superiore: il gruppo di età 60+ anni costituisce solo il 16% del totale per le domande di durata inferiore a un anno, ma ben il 23% delle domande con una durata superiore [T. 6; 1a e 2a colonna].

T. 6

Domande chiuse¹ (in %), per durata² delle prestazioni e caratteristiche anagrafiche, in Ticino, 2003-2014

	Durata inferiore o uguale a 1 anno (N = 6.757)	Durata superiore a 1 anno (N = 6.073)	Totale (N = 12.830)	Domande pagate a dicembre 2014 (N = 4.682)
	%	%	%	%
Dimensione UR				
1 persona	61,2	69,4	65,1	72,6
2 persone	17,7	15,8	16,8	15,8
3 persone	11,0	8,1	9,7	6,6
4 persone	6,8	4,7	5,8	3,2
5 persone	2,6	1,5	2,0	1,3
6 o più persone	0,7	0,5	0,6	0,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Tipologia familiare				
Persone sole	61,4	69,4	65,2	72,6
Coppie senza figli	8,2	7,0	7,6	5,0
Persone sole con figli	15,2	13,0	14,2	15,7
Coppie con figli	15,3	10,6	13,1	6,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Con/senza figli				
Senza figli	69,5	76,4	72,8	77,6
1 figlio	16,0	13,6	14,9	13,5
2 figli	10,1	7,2	8,8	6,2
3 o più figli	4,3	2,7	3,6	2,7
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Classe di età				
Meno di 20	0,2	0,0	0,1	1,3
20-29	13,4	8,8	11,2	17,7
30-39	23,8	19,9	22,0	20,0
40-49	25,5	25,5	25,5	27,1
50-59	21,4	22,7	22,0	26,5
60 e più	15,8	23,0	19,2	7,5
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Stato civile				
Nubile/Celibe	40,8	42,3	41,5	49,2
Coniugata/o	22,7	17,5	20,2	12,3
Divorziata/o	23,2	27,3	25,1	25,4
Separata/o	6,1	6,6	6,4	6,9
Separata/o di fatto	5,2	4,4	4,8	5,0
Vedova/o	2,0	1,9	2,0	1,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Stato al 31.12.2014.² Durata calcolata come differenza fra la data del primo e dell'ultimo pagamento.

T. 7

Domande chiuse¹ (in %), per durata² delle prestazioni¹ e caratteristiche socio-economiche, in Ticino, 2003-2014

	Durata inferiore o uguale a 1 anno (N = 6.757)	Durata superiore a 1 anno (N = 6.073)	Totale (N = 12.830)	Domande pagate a dicembre 2014 (N = 4.682)
	%	%	%	%
Formazione ultimata				
Scuola dell'obbligo	39,3	43,4	41,2	44,0
Apprendistato/scuola professionale a tempo pieno	44,9	41,6	43,4	42,0
Formazione superiore/altra formazione ³	13,7	13,3	13,5	11,6
Non accettabile/senza indicazione	2,1	1,7	1,9	2,4
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Attività lavorativa				
Sì ⁴	21,9	21,4	21,7	17,4
No	78,1	78,6	78,3	82,6
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Genere di attività				
Attività indipendente	14,0	11,9	13,1	13,5
Attività dipendente a tempo pieno	23,4	24,8	24,1	9,5
Attività dipendente a tempo parziale o su chiamata	53,3	49,0	51,3	68,3
Apprendistato	6,7	10,3	8,4	6,8
Altro ⁴	2,5	3,9	3,2	2,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0
Situazione d'inattività				
Disoccupazione	47,6	42,7	45,2	56,0
Malattia/infortunio/invalidità	26,7	33,2	29,8	18,9
Cura dei figli/della casa/di parenti	5,8	5,5	5,7	6,1
Altro motivo ⁵	19,9	18,6	19,3	18,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Stato al 31.12.2014.² Durata calcolata come differenza fra la data del primo e dell'ultimo pagamento.³ Liceo, maturità professionale, scuola di diploma, magistrale, alta scuola pedagogica, scuola universitaria professionale, formazione professionale tecnica superiore, università, politecnico.⁴ Fino al 2007 compresi i partecipanti a programmi di inserimento professionale USSI a beneficio di una prestazione ordinaria integrativa del salario.⁵ Formazione, Pensionamento, Altri motivi.

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

6.3 Durata e caratteristiche dei titolari

Differenze nella durata di permanenza sono visibili anche per altre caratteristiche anagrafiche e socio-economiche fra quelle riportate nelle due tabelle precedenti [T. 6 e T. 7].

Per facilitare la lettura dei dati, si può specificare la ripartizione percentuale fra domande chiuse di breve e di lunga durata per le principali categorie anagrafiche [F. 17] e socio-economiche [F. 18] dei loro titolari. Nelle due figure le categorie sono elencate in ordine decrescente in base alla quota di domande chiuse di breve durata (inferiore a 1 anno).

La quota di domande chiuse con una durata fino a un anno è inferiore alla media del 52,7% per le persone sole, senza figli, nubili/celibi o divorziate, di età compresa fra 50 e 59 anni o con più di 60 anni [F. 17].

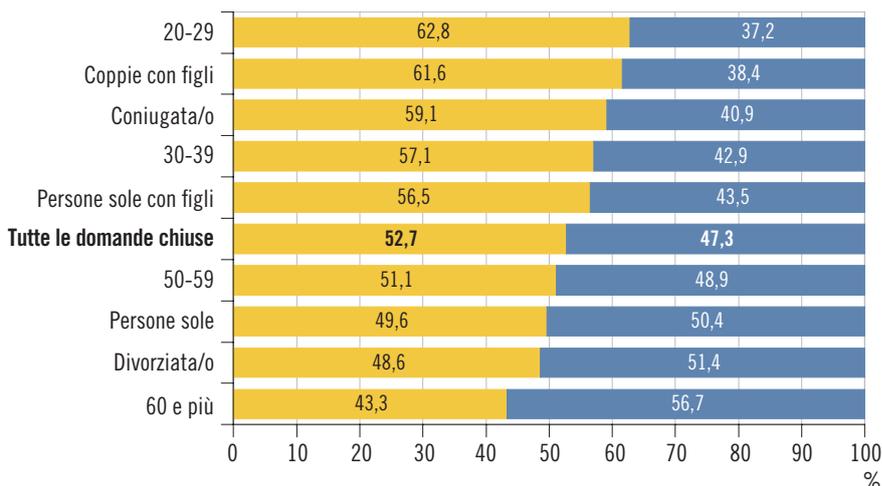
F. 17

Domande chiuse (in %), per alcune caratteristiche anagrafiche del titolare e durata delle prestazioni, in Ticino, 2003-2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

- Durata inferiore o uguale a 1 anno
- Durata superiore a 1 anno

N=12.830

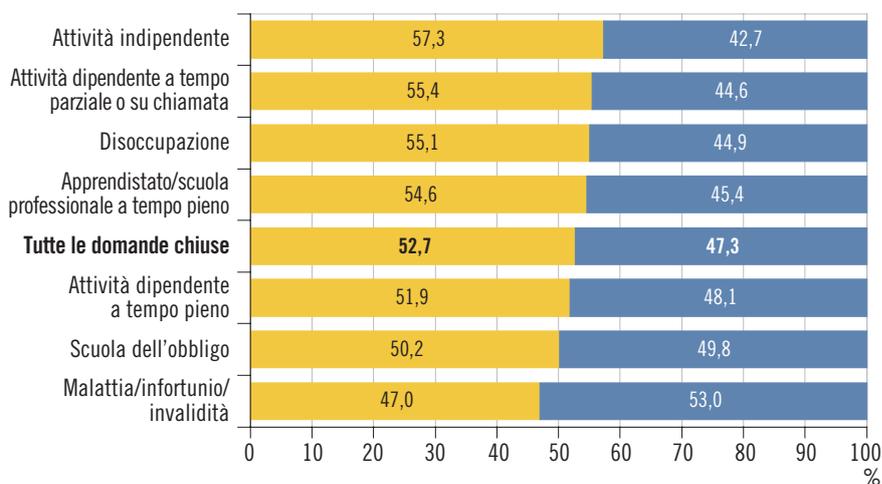


F. 18

Domande chiuse (in %), per alcune caratteristiche socio-economiche del titolare e durata delle prestazioni, in Ticino, 2003-2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

- Durata inferiore o uguale a 1 anno
- Durata superiore a 1 anno



Viceversa sono i titolari più giovani o i membri di famiglie con figli, spesso coniugati, a uscire più frequentemente dall'assistenza in tempi brevi. Nuovamente, come verrà illustrato più avanti (capitolo 9), ciò avviene tuttavia grazie a un passaggio verso altre prestazioni sociali e al versamento, in particolare, di assegni familiari di complemento.

Nella figura [F. 18] sono indicate le differenze nella ripartizione fra casi di breve e di lunga durata per alcune caratteristiche socio-economiche. La proporzione di casi brevi (fino a un anno) è superiore alla media di tutte le domande chiuse (53%) per chi svolge un'attività lavorativa indipendente (57%) e per chi ha un'attività a tempo parziale o è in disoccupazione (55%); è invece inferiore, anche se di poco, per chi svolge un'attività a tempo pieno (52%). Per chi già lavora a tempo pieno le possibilità di migliorare la propria situazione economica, in presenza di bassi salari, sembrano così paradossalmente minori rispetto a chi lavora a tempo parziale o è in disoccupazione.

I casi brevi sono meno frequenti in particolare per chi non svolge alcuna attività a causa di malattia/infortunio/invalidità (47%); in questo caso la ragione è verosimilmente legata all'attesa necessaria per ottenere una decisione positiva di prestazioni da parte dell'assicurazione infortuni o invalidità.

Va segnalato infine che la durata delle prestazioni è inferiore a un anno per il 55% dei titolari che hanno concluso una formazione professionale, ma solo per il 50% di chi ha terminato la scuola dell'obbligo. La formazione contribuisce pertanto ad abbreviare la durata dell'intervento.

7. CHIUSURA E MISURE DI INSERIMENTO

- ²⁹ Per una panoramica si veda Gregorio Avilés, Anna Bracci, Spartaco Greppi, Programmi di occupazione temporanea per beneficiari dell'aiuto sociale. Un approfondimento sull'impatto delle attività di utilità pubblica in: Dati, Settembre 2014, Ustat, Bellinzona.
- ³⁰ Strategia interdipartimentale per l'inserimento professionale di disoccupati in assistenza. Vedi Messaggio 6557 e relativo Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del 10.1.2012.
- ³¹ Il mercato del lavoro primario orientato in primo luogo al conseguimento di un profitto, si distingue da quello secondario in cui operano enti pubblici e associazioni non-profit. Tenuto conto delle continue modifiche nei contenuti dei programmi di inserimento, oltre che nella loro denominazione, un'analisi più differenziata rispetto a questa caratteristica, benché di sicuro interesse, non può essere effettuata.
- ³² Per questa analisi, ci si è limitati a verificare la partecipazione a un programma di inserimento da parte dei titolari di una domanda di assistenza. Non sono stati perciò considerati i programmi svolti da altre persone appartenenti all'Unità di riferimento (UR) quali coniuge/partner o figli maggiorenni, ritenuto che si tratta di situazioni poco frequenti.
- ³³ Né una tale distinzione si poteva fare, a causa dei cambiamenti intervenuti più volte nel corso del periodo di analisi considerato (2003-2014).
- ³⁴ Per un totale di 1941 programmi. I programmi di inserimento riguardano maggiormente (in termini relativi) i titolari di due fasce di età: 30-39 anni e 50-59 anni. Solo la seconda coincide con una delle due fasce di età più toccate dall'aumento dei casi di assistenza osservabile nel periodo considerato. Per i giovani di età compresa fra 20 e 29 anni, il secondo gruppo che fra gli assistiti ha registrato un incremento importante, i programmi di inserimento sono meno frequenti rispetto alla media.

Chi riceve prestazioni di assistenza può partecipare a programmi d'inserimento. Alcuni sono esplicitamente volti ad abbreviare il periodo di inattività lavorativa e migliorare la collocabilità sul mercato del lavoro e hanno una durata limitata nel tempo. Altri, più di inserimento sociale, hanno invece per obiettivo quello di verificare le competenze professionali e sociali esistenti, di riallenare la persona all'esercizio di un'attività quotidiana regolare e necessitano perciò di tempi più lunghi, ma sono uno strumento importante di integrazione sociale per le persone particolarmente fragili, per le quali non sono possibili percorsi di inserimento alternativi.

I programmi dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI) sono stati modificati più volte nel corso dell'ultimo decennio – sia sul piano dei loro contenuti, sia sul piano organizzativo – per adeguarli a una situazione del mercato del lavoro in continua evoluzione.²⁹ L'ultima modifica risale al 2012, con l'adozione della strategia interdipartimentale³⁰ realizzata in collaborazione con la Sezione del lavoro del Dipartimento delle finanze e dell'economia, che mira a inserire sin da subito nel mercato del lavoro primario³¹ le persone in assistenza ritenute collocabili.

In generale, la partecipazione a misure d'inserimento dovrebbe facilitare l'uscita dall'assistenza e ridurre anche il rischio di un successivo rientro nella rete dell'assistenza.

Si è così dapprima voluto verificare se la partecipazione a programmi di inserimento dell'USSI³² agevola l'uscita dall'assistenza.

Per quest'analisi non si è fatta una distinzione in base alla tipologia e ai contenuti del programma seguito³³: può essersi trattato sia di programmi d'inserimento nel mercato del lavoro primario (negli anni più recenti, ossia dal 2012) o secondario, sia di programmi di attività per lo sviluppo e il miglioramento delle proprie competenze sociali. Inoltre il programma d'inserimento poteva essere stato portato a termine, oppure interrotto prima della sua scadenza. Questa scelta si giustifica poiché l'interruzione di un programma, che riguarda quasi 1/3 di tutti quelli iniziati, ha un significato ambivalente: è un indicatore di successo quando è motivato da un rientro nel mercato del lavoro primario, mentre è un indicatore di insuccesso quando mette in luce problematiche che ostacolano il processo di reinserimento. Tra il 2003 e il 2014, sono stati 2.839 i titolari di una domanda di assistenza che hanno partecipato a uno o più programmi di inserimento dell'USSI [T. 8]. Ciò equivale al 15% di tutte le domande che hanno ricevuto una prestazione nel periodo considerato (19.004).

Considerando solo le domande chiuse (12.830), 1.486 titolari hanno partecipato ad almeno un programma d'inserimento³⁴ con una quota quindi leggermente inferiore (12%).

T. 8

Domande pagate e domande chiuse (stato al 31.12.2014), in Ticino, 2003-2014

	Totale	Con programma di inserimento
Numero domande pagate	19.004	2.839
Numero domande chiuse	12.830	1.486
Quota domande chiuse (rispetto alle domande pagate)	68%	52%
Numero domande chiuse con motivo "Uscita verso mondo del lavoro"	3.298	612
Quota domande chiuse con motivo "Uscita verso mondo del lavoro" (rispetto alle domande pagate)	17%	22%

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

Contrariamente a quanto ci si potrebbe attendere, la proporzione di domande già chiuse alla fine del 2014 è inferiore alla media complessiva del 68%, quando il titolare ha preso parte a un programma di inserimento (52%, [T. 8; 3a riga]). Ciò non permette tuttavia di affermare che le misure di inserimento non agevolino l'uscita dall'assistenza.

Se si esaminano solo le domande che hanno, quale motivo di chiusura, l'uscita verso il mondo del lavoro, il risultato che si ottiene è infatti ben diverso: la proporzione di chiusure è superiore per i titolari che hanno preso parte a un programma di inserimento rispetto alla media complessiva (22% contro 17%, [T. 8; 5a riga]).

Il primo risultato (proporzione inferiore di domande chiuse per i titolari che hanno partecipato alle misure attive dell'USSI) scaturisce piuttosto dalle caratteristiche dei partecipanti ai programmi di inserimento e segnala che si tratta di una categoria di beneficiari più fragili e nello stesso tempo meno protetta da altri dispositivi³⁵. Questa fragilità trova una prima conferma anche nell'analisi dei motivi di interruzione dei programmi: se nel 35% dei casi il programma viene interrotto per l'assunzione di un'attività lavorativa, in quasi la metà dei casi viene invece interrotto per altri motivi e su iniziativa del partecipante (25%) o dell'ente organizzatore (22%). Va inoltre rilevato che i partecipanti ai programmi di inserimento sono selezionati dagli operatori sulla base di una prima valutazione che considera anche le possibili alternative di intervento. Quando queste esistono non vengono avviate misure di inserimento.

La figura [F. 19] illustra le differenze nei motivi di chiusura delle domande di titolari che hanno partecipato a misure di inserimento (N=1.941) e di quelli che non vi hanno preso parte (N=10.889). Chi partecipa a misure di inserimento esce più frequentemente verso il mercato del lavoro (31,5% contro il 24,7%).

Viceversa, sono meno frequenti i passaggi ad altri dispositivi di protezione sociale, come ad esempio una rendita AVS o AI (11,0% contro il 23,8%). Si tratta qui dei casi di titolari per i quali è già prevedibile l'uscita dall'assistenza e che, per questo motivo, generalmente non prendono parte a misure di inserimento.

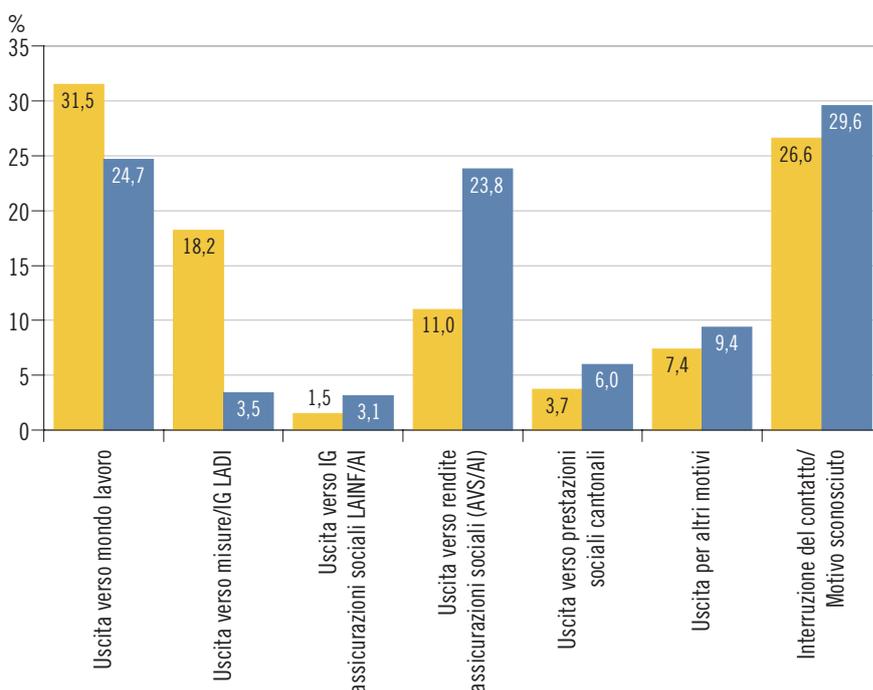
³⁵ Si fa evidentemente qui riferimento alla maggiore fragilità e alla minore protezione sociale di questo gruppo all'interno dell'universo considerato: le domande di assistenza già chiuse, non invece le domande di assistenza ancora attive.

F. 19
Domande chiuse (in %), per motivo di chiusura (gruppi) e partecipazione a misure di inserimento, in Ticino, 2003-2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

■ Ha partecipato
 ■ Non ha partecipato

N = 12.830



Nella tabella [T. 9] sono riportate le indicazioni principali sulle domande di assistenza chiuse, a dipendenza se il titolare abbia o meno partecipato a misure di inserimento.

T. 9

Domande chiuse con/senza programma di inserimento, in Ticino, 2003-2014

	Domande con programma di inserimento	Domande senza programma di inserimento	Totale domande chiuse
Numero domande chiuse	1.941	10.889	12.830
Numero domande chiuse con motivo "Uscita verso il mondo del lavoro"	612	2.686	3.298
Quota domande chiuse con motivo "Uscita verso il mondo del lavoro"	32%	25%	26%
Quota domande chiuse di durata inferiore a 1 anno	27%	57%	53%
Quota domande chiuse di durata inferiore a 1 anno con motivo "Uscita verso il mondo del lavoro"	30%	64%	58%
Durata media domande chiuse (mesi)	27,3	16,9	18,5
Durata media domande chiuse con motivo "Uscita verso il mondo del lavoro" (mesi)	25,4	13,3	15,5

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

Chi ha seguito un programma, come detto, esce più frequentemente verso il mondo del lavoro. Se la partecipazione a un programma di inserimento favorisce il rientro nel mercato del lavoro, la durata media delle prestazioni è tuttavia più lunga: 27,3 mesi per chi partecipa a un programma contro 16,9 mesi per gli altri titolari. Ciò vale anche se si considerano unicamente i casi di assistenza chiusi, i cui titolari sono rientrati nel mondo del lavoro (25,4 mesi contro 13,3 mesi).

Ne consegue che anche la quota di domande con una durata fino a un anno è inferiore e pari al 27% per chi partecipa a un programma contro il 57% per chi non vi partecipa. Considerando solo le domande chiuse in uscita verso il mondo del lavoro tale scarto aumenta (30% contro 64%).

Questi risultati non sono tuttavia da interpretare come un indicatore di inefficacia dei programmi di inserimento, ma rivelano piuttosto una notevole fragilità delle persone che vi partecipano³⁶.

D'altro canto questa casistica, per sua natura, non comprende in particolare tutti i casi chiusi di persone che riescono a rientrare nel mercato del lavoro in tempi relativamente brevi e senza (dover) partecipare alle misure dell'USSI.

³⁶ Come si illustrerà nel capitolo seguente (capitolo 8) chi ha partecipato a un programma di inserimento rientra infatti più frequentemente in assistenza.

8. RIAPERTURA DEI DOSSIER

La chiusura di un caso di assistenza è un evento positivo nella maggioranza dei casi. Lo è tanto più se alla sua origine vi è, come visto, un (re)inserimento nel mercato del lavoro. Nell'ottica dei beneficiari lo è anche nel caso in cui vi sia un passaggio verso altre prestazioni sociali più appropriate per intervenire secondo il principio causale o in situazioni ben definite (assegni familiari di complemento, rendite di invalidità, indennità di disoccupazione, prestazioni complementari AVS/AI). L'assistenza applica infatti criteri molto più restrittivi per il versamento di prestazioni rispetto ad altri dispositivi che intervengono a monte, proprio poiché pensata e strutturata per un intervento in una situazione di difficoltà temporanea. I dati hanno confermato che vi è in effetti un'importante rotazione dei casi di assistenza, anche se questa rotazione risulta un po' rallentata dalla durata delle prestazioni, che tende ad allungarsi.

Come visto, secondo le regole di gestione dei dossier, una domanda di assistenza viene chiusa dopo sei mesi dall'ultimo pagamento. E' tuttavia possibile che venga riaperta in seguito. L'aspetto che qui dapprima interessa è perciò quello di verificare se l'uscita dall'assistenza duri nel tempo o se invece sia solo temporanea.

Il risultato di questa verifica indica che su un totale di 12.830 di domande chiuse (una o più volte) nel periodo 2003-2014, per il 12,8% (1.642) non si è trattato di una chiusura definitiva ma solo temporanea (domande chiuse e riaperte). Tale quota è aumentata rispetto al 2006 (9,2%, [T. 10]).

T. 10

Domande chiuse e riapertura¹, in Ticino, 2003-2014

	Domande chiuse fino al 30.09.2006		Domande chiuse fino al 31.12.2014	
	Numero	%	Numero	%
Domande non riaperte	2.604	90,8	11.188	87,2
Domande riaperte	265	9,2	1.642	12,8
Totale domande chiuse	2.869	100,0	12.830	100,0

¹ Senza/con prestazioni nel mese di dicembre 2006 / dicembre 2014.

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

8.1 Riapertura e motivo di chiusura

Interessa qui sapere quali sono i motivi di chiusura che più frequentemente portano a una riapertura della domanda dopo qualche tempo. La figura [F. 20] indica che vengono riaperte soprattutto le domande chiuse a causa dell'acquisizione del diritto alle indennità della LADI³⁷ o ad altre prestazioni sociali cantonali (in prevalenza assegni familiari integrativi e di prima infanzia o anticipo alimenti). Anche le domande per le quali vi è stata un'interruzione del contatto e quelle chiuse per un'uscita verso il mondo del lavoro sono riaperte più frequentemente rispetto alla media del 12,8%.

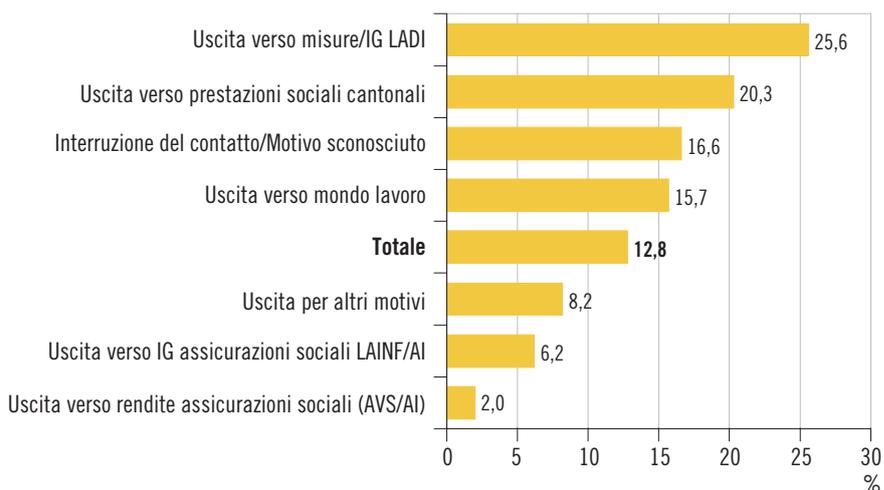
³⁷ Si tratta qui di un effetto osservato in particolare fino al 2007, ossia fino a quando a chi partecipava a una misura di inserimento professionale dell'USSI veniva corrisposto un salario mensile di 2.600 franchi, non la prestazione ordinaria di assistenza. Dal 2008, dopo un programma di inserimento dell'USSI non è invece più possibile riacquisire il diritto alle indennità di disoccupazione della LADI (vedi anche Capitolo 2).

F. 20
Quota di domande riaperte* (in %), per motivo di chiusura (gruppi), in Ticino, 2003-2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

* Con prestazioni nel mese di dicembre 2014.

N = 12.830



La figura [F. 21] illustra la ripartizione percentuale per motivo di chiusura delle domande riaperte (100%=1.642) e di quelle che invece oggi non ricevono più prestazioni (100%=11.188).³⁸

³⁸ In base alla situazione osservata al 31.12.2014.

Tra le domande riaperte sono nettamente sovrarappresentate quelle chiuse in seguito a motivi sconosciuti (38% contro 28%) e le domande chiuse perché il titolare ha riacquisito il diritto alle indennità LADI³⁹ (11% contro 5%) o ad altre prestazioni sociali cantonali (9% contro 5%), ma anche le domande chiuse in seguito all’inizio di un’attività lavorativa (31% contro 25%).

³⁹ Vedi nota 37.

Viceversa, sono quasi assenti le riaperture di casi chiusi in seguito a una decisione positiva di rendita AVS/AI o della prestazione complementare (3% contro 25%) o grazie al versamento di indennità giornaliera LAINF/AI (1% contro 3%).

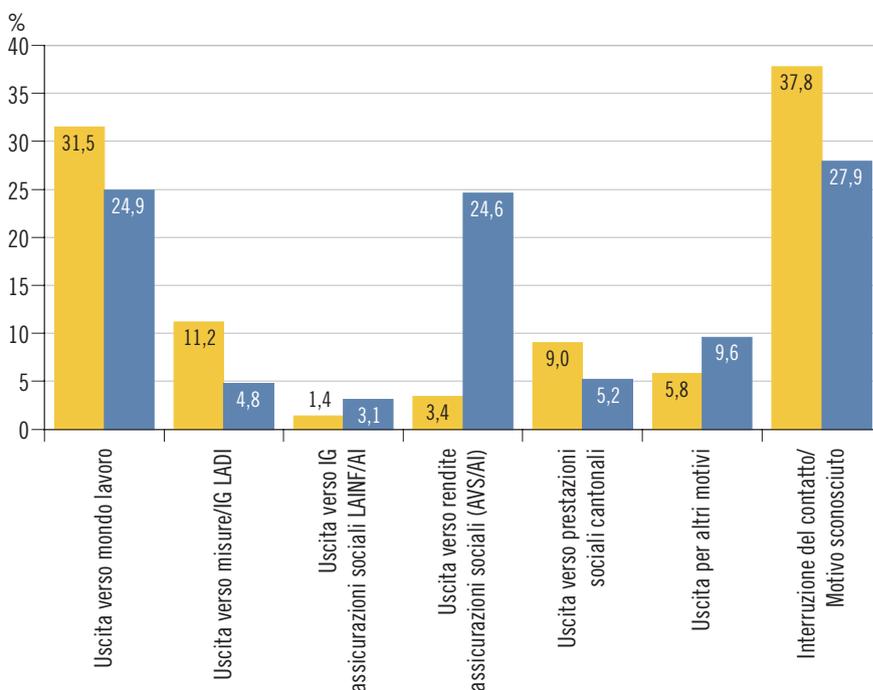
F. 21
Domande chiuse e riapertura* (in %), per motivo di chiusura (gruppi), in Ticino, 2003-2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

■ Domande riaperte
 ■ Domande non riaperte

* Con/senza prestazioni nel mese di dicembre 2014

N=12.830



Con riferimento alla partecipazione a un programma di inserimento [T. 11], nuovamente, i dati indicano che il 19% di chi ha partecipato a un programma è successivamente rientrato in assistenza, contro solo il 12% di chi non vi ha preso parte. Anche in questo caso emerge la forte fragilità che caratterizza i partecipanti ai programmi, che fanno fatica a trasformare una presenza temporanea nel mercato del lavoro in una situazione stabile. Se si considerano unicamente i casi di uscita dall’assistenza verso il mondo del lavoro, lo scarto fra questi due gruppi si riduce tuttavia in modo importante (17% contro 15%).

T. 11

Domande chiuse e domande riaperte¹ con/senza programma d'inserimento, in Ticino, 2003-2014

	Domande con programma di inserimento	Domande senza programma di inserimento	Totale
Numero domande chiuse	1.941	10.889	12.830
Numero domande riaperte	362	1.280	1.642
Quota domande riaperte (in %)	19%	12%	13%
Quota domande riaperte (in %) con motivo di chiusura "Uscita verso il mondo del lavoro"	17%	15%	16%

¹ Con prestazioni nel mese di dicembre 2014.

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

8.2 I tempi e le riaperture ricorrenti

Le domande di assistenza possono essere state chiuse e riaperte più di una volta. Inoltre fino alla presentazione di una nuova domanda può trascorrere un periodo di tempo più o meno lungo. Questi due aspetti sono illustrati in modo sintetico nella tabella [T. 12].

T. 12

Unità di riferimento (UR) con domande riaperte, per frequenza e intervallo dalla chiusura, in Ticino

	Dopo più di un anno	Dopo meno di un anno	Totale
Numero UR			
Una volta	785	231	1.016
Più volte	191	96	287
Totale	976	327	1.303
In %			
Una volta	60,2	17,7	78,0
Più volte	14,7	7,4	22,0
Totale	74,9	25,1	100,0

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

Le Unità di riferimento (UR) con una domanda di assistenza riaperta almeno una volta sono 1.303 (numero UR, senza quindi doppi conteggi). Di queste, quasi quattro su cinque sono state riaperte una sola volta (78,0%), una su cinque più di una volta (22,0%). Rispetto al tempo trascorso dall'ultima prestazione, nel 74,9% dei casi la domanda successiva è stata inoltrata dopo più di un anno, nel 25,1% dei casi già dopo meno di un anno. Dall'ultima prestazione fino alla presentazione di una nuova domanda trascorrono mediamente 33 mesi.

Benché in maggioranza si tratti di casi riaperti una volta sola e dopo un lungo periodo (60,2%), una piccola parte (7,4%) può essere considerata critica, poiché i titolari hanno alle spalle domande ripetute dopo un tempo relativamente breve⁴⁰.

Il dato di 1.303 UR con una domanda riaperta, riferito al numero totale di domande pagate a dicembre del 2014 (4.682), indica che poco meno di una domanda su tre (28%) era già stata chiusa almeno una volta in precedenza (2006: 10%). Parecchi casi di assistenza aperti a tutt'oggi non sono forzatamente da lungo tempo, ma sono però già stati chiusi una o più volte: i loro titolari, dopo un periodo più o meno lungo, hanno dovuto far capo nuovamente alle sue prestazioni finanziarie.

⁴⁰ Per le domande riaperte più volte, il calcolo del tempo trascorso dall'ultima prestazione è riferito alla domanda più recente (l'ultima domanda riaperta).

Nella tabella [T. 13] è indicata la durata media complessiva delle prestazioni, che si ottiene sommando le durate delle domande riaperte. I titolari con una domanda riaperta più volte (di cui l'ultima dopo meno di un anno) hanno ricevuto prestazioni per quasi 39 mesi, contro i 19 mesi di chi ha riaperto la domanda una volta sola dopo più di un anno. Le domande riaperte più volte comportano perciò il versamento di prestazioni di assistenza anche per una durata complessiva più lunga.

T. 13

Durata media complessiva delle prestazioni, per frequenza e intervallo dalla chiusura, in Ticino

	Dopo più di un anno	Dopo meno di un anno	Totale
Numero mesi			
Una volta	18,6	22,4	19,5
Più volte	30,4	38,7	33,2
Totale	20,9	27,2	22,5
Indice¹			
Una volta	82,7	99,6	86,7
Più volte	135,1	172,0	147,6
Totale	92,9	120,9	100,0

¹ Base indice (durata media totale = 100).

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

Da questa dinamica traspare in primo luogo che le persone in difficoltà finanziarie non tendono ad adagiarsi, ma continuano ad adoperarsi per uscire da questa situazione. In secondo luogo, i risultati indicano che, sono in aumento i casi di assistenza che riconquistano un'autonomia, ma solo per breve tempo. I percorsi dell'assistenza sono così sempre più simili a quelli della disoccupazione.

Entrambi sono il riflesso di un'accentuata mobilità su un mercato del lavoro sempre più flessibile e con elevate esigenze di formazione e qualifiche professionali. Le persone in assistenza, già espulse una o più volte dal mercato del lavoro, non riescono più a rientrarvi per mancanza di opportunità professionali adatte alle loro necessità.

Per queste persone periodi di disoccupazione si alternano a periodi di impiego di breve durata, a periodi di assistenza passiva o di inattività e a periodi di attività tramite misure di (re)inserimento dell'USSI. L'assistenza, per una parte dei suoi beneficiari, ha così assunto una forma di cronicità, che non è più caratterizzata da una permanenza lunga e stabile in questo dispositivo, ma piuttosto da ripetute uscite e rientri nel corso del tempo.

Ampliando un po' il campo di analisi al versamento di altre prestazioni, non solo al rientro in assistenza, nel capitolo seguente si è voluto anche verificare se i titolari di domande chiuse (o il loro coniuge) ricevevano, se non l'assistenza, altre prestazioni cantonali della Laps, indennità giornaliera della LADI o prestazioni complementari alle rendite AVS/AI.

9. PASSAGGI VERSO ALTRE PRESTAZIONI

9.1 Altre prestazioni Laps

L'uscita dall'assistenza non significa ancora la riconquista di un'autonomia finanziaria. In Ticino, con un sistema cantonale armonizzato di prestazioni (Laps), possono essere (ri)attivati anche gli interventi a monte dell'assistenza. L'analisi è stata così allargata per verificare quante domande chiuse (12.830 domande relative a 10.734 UR), riguardavano UR che, pur non ricevendo più prestazioni dall'assistenza, erano a beneficio di altre prestazioni Laps alla fine del 2014⁴¹.

Come visto nel capitolo precedente, fra le diverse prestazioni Laps, le UR con una domanda di assistenza riaperta almeno una volta sono 1.303 (numero UR, senza quindi doppi conteggi). Di queste la maggior parte (1.075) riceve solo prestazioni USSI, mentre 228 UR ricevevano anche un assegno familiare integrativo [F. 22].

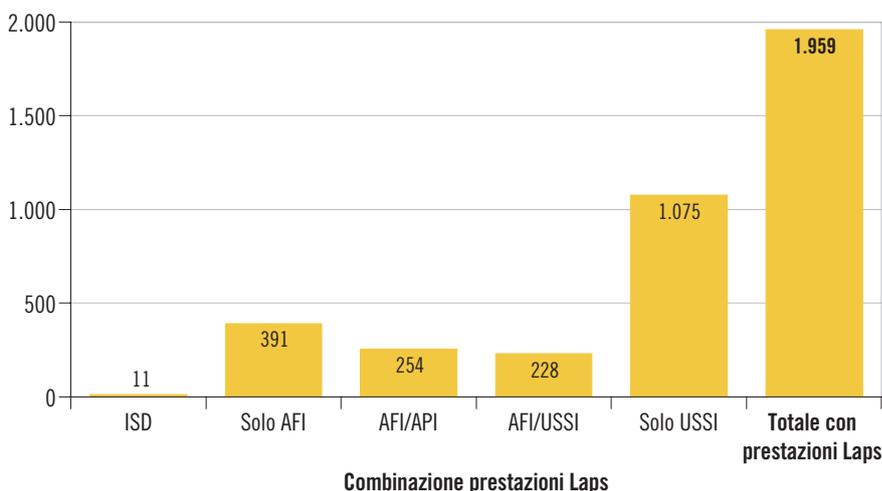
Alla fine dello scorso anno vi erano 656 UR con altre prestazioni Laps: i 3/5 beneficiavano unicamente di assegni famigliari integrativi (391), quasi due su cinque anche di assegni di prima infanzia (254); pochi i casi che ricevevano indennità cantonali di disoccupazione (11).

Complessivamente, se oltre all'assistenza si considerano anche altre prestazioni Laps, la proporzione di UR riaperte è pari al 18%, quasi un caso su cinque [F. 23].

⁴¹ Il diritto ad altre prestazioni Laps riguarda quasi esclusivamente gli assegni familiari integrativi e di prima infanzia, quindi le famiglie con figli fino ai 15 anni di età. Si tratta perciò in ogni caso di prestazioni sempre legate anche all'assolvimento di compiti educativi. Pochi sono invece i casi di indennità straordinarie di disoccupazione sia a causa del loro limite temporale (6 mesi), sia poiché indirizzate a lavoratori indipendenti che non hanno diritto alle indennità della LADI.

F. 22
Numero UR con domande chiuse* e prestazioni Laps a dicembre 2014, in Ticino
 Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

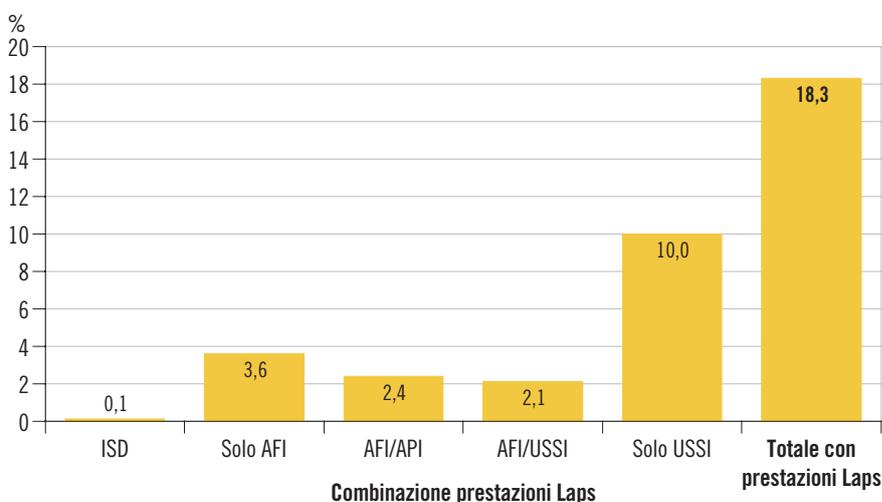
* Dal 2003 al 2014.



F. 23
Numero UR (in %) con domande chiuse* e prestazioni Laps a dicembre 2014, in Ticino
 Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

* Dal 2003 al 2014.

Totale UR = 10.734



Utilizzando come unità di analisi la domanda (non l'UR), se si includono le altre prestazioni della Laps, la quota di domande di assistenza riaperte sul totale di domande chiuse (N=12.830), sale dal 13% (vedi capitolo 8) al 19%: alle 1.642 domande riaperte, si aggiungono 859 domande a beneficio di altre prestazioni Laps. Si tratta in totale di 2.501 domande con le seguenti

combinazioni di differenti prestazioni Laps: a beneficio di soli assegni familiari integrativi (508), completati da un assegno di prima infanzia (335) o da una prestazione di assistenza (292), ma per la maggior parte con la sola prestazione di assistenza (1.350) e solo poche con un'indennità cantonale di disoccupazione (16).

Per queste domande la durata dell'assistenza è stata più breve quando vi è stato un passaggio verso un'altra prestazione Laps (14,1 mesi) rispetto a quando viene riaperta una domanda di assistenza (17,8 mesi, [F. 24]). Anche la proporzione di domande che hanno ricevuto prestazioni per al massimo un anno è maggiore in caso di un passaggio verso una prestazione Laps diversa dall'assistenza (63% contro 51%).

Gli assegni familiari che intervengono a monte dell'assistenza contribuiscono così a contenere non solo il numero di rientri in assistenza, ma permettono anche di abbreviarne la durata di permanenza.

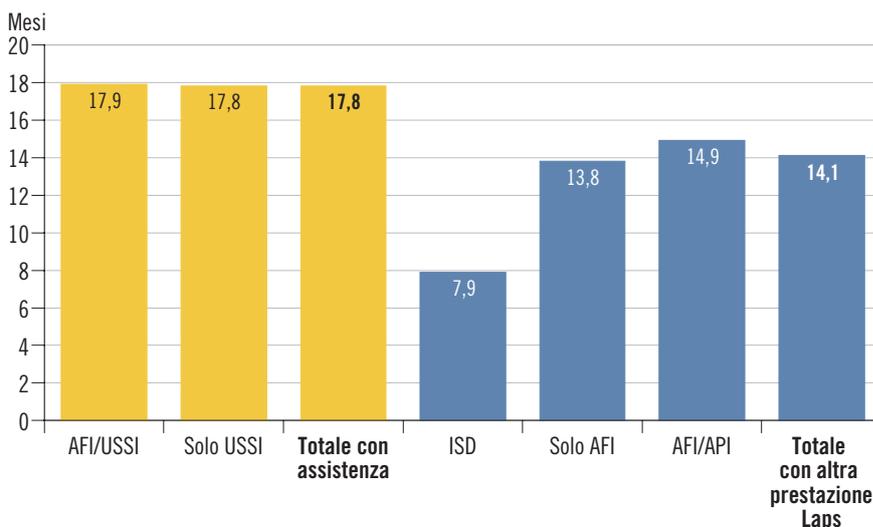
Infine, anche in questo caso è possibile calcolare il tempo che trascorre dalla chiusura dell'ultima domanda USSI alla presentazione di una nuova domanda (di assistenza o di un'altra prestazione Laps, [F. 25]). Dall'ultimo versamento dell'assistenza trascorrono mediamente quasi 3 anni (35 mesi) fino alla presentazione di una nuova domanda Laps (33,4 mesi se di assistenza; 39,5 se di un'altra prestazione Laps). Tale periodo è più lungo se si tratta di una domanda di assegno integrativo (43,4 mesi).

F. 24
Durata media della domanda precedente (in mesi), per combinazione Laps*, in Ticino
 Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

- Con prestazioni di assistenza
- Senza prestazioni di assistenza

* Combinazione Laps al 31.12.2014.

N = 2.501

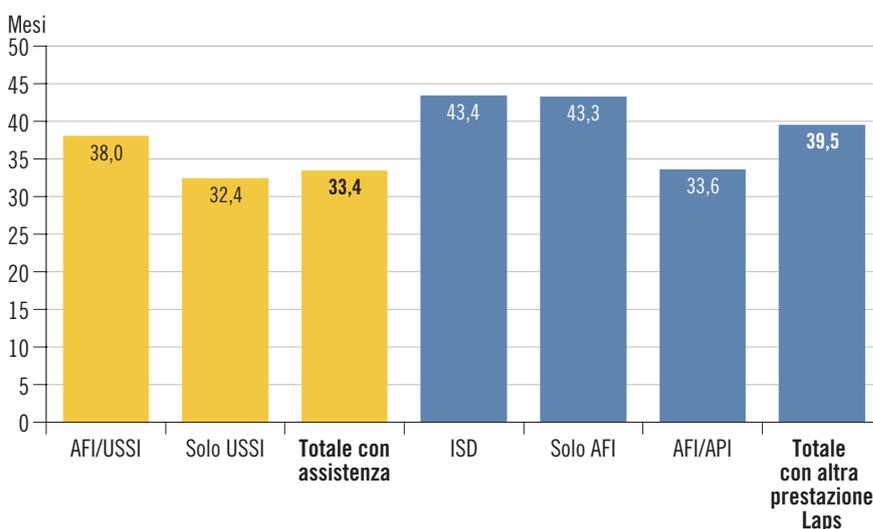


F. 25
Durata media dell'intervallo dall'ultima domanda (in mesi), per combinazione Laps*, in Ticino
 Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

- Con prestazioni di assistenza
- Senza prestazioni di assistenza

* Combinazione Laps al 31.12.2014.

N = 2.501



9.2 Indennità di disoccupazione e prestazioni complementari

La chiusura di un caso di assistenza significa a volte solo un passaggio verso altri regimi assicurativi di protezione sociale. Si è così voluto verificare se gli ex-beneficiari di assistenza ricevevano due prestazioni sociali diverse da quelle della Laps: le indennità di disoccupazione della LADI e le prestazioni complementari alle rendite AVS/AI.

Per le prime, l'interesse è dato innanzitutto dal fatto che molte persone in assistenza hanno alle spalle periodi di disoccupazione più o meno prolungati e passano frequentemente dallo statuto di disoccupato a quello di assistito⁴². Per la popolazione che si trova nella fase di vita attiva interessa quindi il passaggio verso lo statuto di disoccupato con diritto a indennità sufficienti a garantire un'autonomia finanziaria. Si tratta di un movimento che va nella direzione opposta rispetto al flusso di persone escluse dal mondo del lavoro e proveniente dalla disoccupazione: dallo statuto di assistito a quello di disoccupato, con un ritorno quindi non all'assistenza ma alla disoccupazione.

L'assistenza rappresenta poi per molte persone una tappa obbligata nell'attesa di una decisione di rendita da parte dell'AI o nel corso dell'ultima fase di vita attiva che precede il pensionamento, interessano così in particolare le prestazioni complementari alle rendite AVS/AI.

Per questa analisi sono state considerate solo le domande di assistenza chiuse che hanno ricevuto l'ultima prestazione negli anni 2009-2014, la seconda parte dell'intero periodo considerato (2003-2014).⁴³

La situazione dei beneficiari di domande di assistenza chiuse alla fine del 2014 è raffigurata nella figura [F. 26]. Il 6% delle domande chiuse nella seconda parte del periodo riceve un'indennità giornaliera della LADI, il 17% la PC a una rendita AVS/AI.

In sintesi, complessivamente il 43% riceve una prestazione sociale fra tutte quelle considerate (Laps, indennità LADI, PC), 46% non ha nessuna prestazione, per l'11% manca l'informazione.

⁴² Dal 2011, con l'ultima revisione della LADI, questo fenomeno si è ulteriormente accentuato.

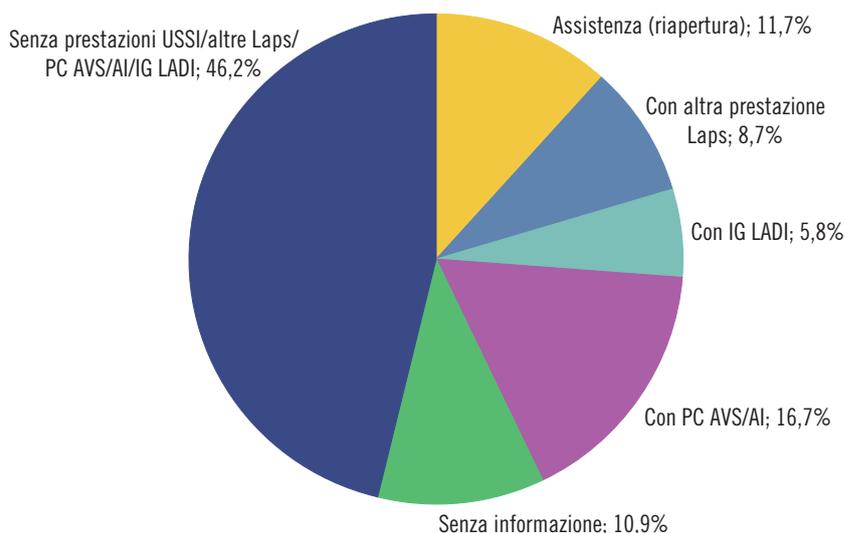
⁴³ Per queste domande le informazioni necessarie possono essere ricostruite in più del 90% dei casi. Per le domande di assistenza con l'ultima prestazione nella prima parte del periodo considerato (2003-2008) tale verifica può essere effettuata solo per ca. il 50% dei casi e non può perciò essere sufficientemente rappresentativa della situazione generale.

F. 26

Domande chiuse (in %), per situazione a fine 2014, in Ticino, 2009-2014

Fonte: dati GIPS, elaborazione DSS

N=6.669



10. SINTESI E OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

Nel corso dell'ultimo decennio vi è stata una sostanziale modifica nelle caratteristiche dei beneficiari di assistenza: sono sempre di più quelli che lavorano, ma anche quelli che sono in disoccupazione.

Le difficoltà maggiori a uscire dall'assistenza le hanno due gruppi: i giovani adulti (20-29 anni) e le persone vicine all'età di pensionamento (50-59 anni). Questi due gruppi si distinguono invece nettamente rispetto alla durata delle prestazioni: per i giovani la permanenza è più breve, per gli anziani più lunga rispetto alla media di 18,5 mesi. Questi ultimi sono così doppiamente penalizzati per cause legate oltre all'età anche ad altri motivi (formazione insufficiente o non più attuale, problemi di salute).

Rispetto ai motivi di chiusura sono aumentate le domande chiuse per l'inserimento nel mercato del lavoro e diminuite quelle di coloro che hanno acquisito il diritto ad altre prestazioni sociali (indennità giornaliera o rendite AVS/AI e LAINF).

Il 53% delle domande chiuse ha ricevuto prestazioni durante al massimo un anno, il 47% per un periodo più lungo.

L'analisi della durata di permanenza per i diversi motivi di chiusura permette di dire che l'assistenza ha in realtà pochi margini per abbreviare i percorsi più lunghi, poiché dipendono prevalentemente da fattori esterni (p.es. decisioni rendite AI). Per favorire percorsi più brevi, l'unica via possibile resta perciò l'entrata nel mercato del lavoro e anche su quest'ultima il margine di intervento dell'assistenza è limitato.

Per alcuni beneficiari di assistenza la situazione risulta fragile anche dopo l'uscita da questo dispositivo. Il 13% delle domande chiuse nel periodo 2003-2014 beneficiava nuovamente di prestazioni alla fine del 2014: significa che sono state riaperte. Rispetto alle domande chiuse fino al 2006, il fenomeno dei rientri in assistenza si è accentuato (2006: 9%).

I risultati dell'analisi non hanno così messo in evidenza tanto un problema di 'cronicità' dovuto a una lunga permanenza in assistenza, ma ha piuttosto confermato quanto si era visto nello studio precedente del 2006, ossia che una parte non trascurabile dei beneficiari esce e rientra più volte in assistenza. Detto altrimenti, l'aspetto 'cronico' dell'assistenza, pur se discontinuo nel tempo, si manifesta sempre più sotto una nuova forma, che ricalca un fenomeno analogo di entrata e uscita dalla disoccupazione osservabile sul mercato del lavoro.

Allargando l'analisi anche al versamento di altre prestazioni sociali, poco meno della metà dei casi di assistenza che sono stati chiusi (43%), è passata al beneficio di altre prestazioni cantonali o federali (prestazioni Laps, prestazioni complementari AVS/AI, indennità di disoccupazione LADI). In tutti questi casi l'assistenza rappresenta solo una tappa del passaggio verso altre prestazioni sociali.

Per i beneficiari, l'uscita dall'assistenza anche solo per brevi periodi può essere tuttavia vista come un elemento positivo, poiché comporta un miglioramento della situazione finanziaria grazie al conseguimento di redditi del lavoro, o grazie ad altre prestazioni sociali (in particolare Laps) che sono calcolate con parametri meno restrittivi rispetto a quelli adottati per l'assistenza.⁴⁴ Queste prestazioni rispondono meglio alle esigenze delle famiglie con figli in età scolastica e facilitano anche l'assolvimento dei loro compiti educativi. Fra i diversi dispositivi di protezione sociale, l'assistenza resta inoltre ancora oggi senza dubbio il più stigmatizzante.

L'esistenza di differenti percorsi successivi all'assistenza conferma anche la necessità di accostare, al sostegno finanziario, non solo misure attive di inserimento diversificate, ma anche altri dispositivi di accompagnamento e di consulenza più personalizzati.

⁴⁴ I parametri di reddito e di sostanza che determinano il diritto alle prestazioni di assistenza definiti dalla COSAS, soprattutto per le famiglie, sono molto più restrittivi di quelli adottati per le altre prestazioni LAPS e per le prestazioni complementari alle rendite AVS/AI.

L'analisi dei casi chiusi rispetto allo svolgimento di misure di inserimento dà risultati ambivalenti. Chi ha partecipato a una misura dell'USSI (che poteva essere di inserimento professionale o di integrazione sociale) esce più frequentemente verso il mondo del lavoro, ma la sua permanenza in assistenza è più lunga e ritorna anche più spesso a beneficiare delle sue prestazioni.

Questo risultato generale non permette però di dire nulla sull'efficacia delle singole misure dai contenuti così diversi fra loro e si spiega più con la maggiore fragilità della casistica di coloro che partecipano alle misure attive dell'USSI. Fra questi non vi sono infatti innanzitutto coloro che non hanno avuto la necessità di misure di inserimento professionali perché hanno trovato un lavoro in tempi brevi. Inoltre le misure attive dell'USSI includono anche misure di integrazione sociale che si estendono su tempi lunghi proprio perché rivolte alla casistica la più fragile dei beneficiari di assistenza.

La fragilità di questo gruppo, come già evidenziato anche da precedenti analisi⁴⁵ richiede, laddove sussiste ancora, la soppressione del limite temporale anche per programmi di inserimento professionale, con il collocamento in nuove forme di strutture (imprese sociali) e con mansioni adeguate per delle attività non più limitate nel tempo. Lo sviluppo dei programmi – sia sul piano dei contenuti rispetto a un obiettivo di integrazione stabile nel tempo, sia sul piano delle loro forme giuridico-organizzative, in direzione di imprese sociali –, può dare una risposta alle esigenze di questa tipologia di beneficiari. Soprattutto per le persone più vicine all'età di pensionamento, la permanenza per lunghi periodi in assistenza, in attesa dell'acquisizione del diritto a una rendita AVS/AI, rispettivamente alle prestazioni complementari, non si giustifica e deve trovare soluzioni più idonee e anche più vantaggiose dal lato amministrativo.

Infine l'esistenza di un consistente gruppo di beneficiari che non rientra in assistenza solo grazie al passaggio verso altre prestazioni sociali cantonali (assegni familiari di complemento) conferma la necessità di agire in modo preventivo, senza attendere un (probabile) rientro in assistenza al momento della perdita del diritto agli aiuti cantonali per le famiglie. Anche questo gruppo va perciò coinvolto il più presto possibile tramite l'offerta di misure di inserimento attive, pensate e sviluppate appositamente per genitori che devono assolvere anche a compiti educativi.⁴⁶

⁴⁵ Cfr. Gregorio Avilés, Anna Bracci, Spartaco Greppi, Programmi di occupazione temporanea per beneficiari dell'aiuto sociale. Un approfondimento sull'impatto delle attività di utilità pubblica in: Dati, Settembre 2014, Ustat, Bellinzona.

Carmen Vaucher de La Croix, Paola Solcà, Christian Marazzi, Valutazione dei programmi di inserimento professionali dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento per il 1998, SUPSI, Canobbio, febbraio 2000.

Elena Sartoris, Programmi di inserimento dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI). Risultati dell'indagine presso gli enti datori di lavoro, Divisione dell'azione sociale, Bellinzona, febbraio 2000.

⁴⁶ Su questo aspetto si veda il progetto pilota di estensione della "strategia interdipartimentale" agli assegni familiari di complemento (assegni integrativi e di prima infanzia), attualmente in fase di definizione.

Impaginazione:
Sharon Fogliani

Ufficio di statistica

Repubblica e Cantone Ticino
Dipartimento delle finanze e dell'economia
Divisione delle risorse

Novembre 2015

**La riproduzione è autorizzata soltanto
con la citazione della fonte**

Ufficio di statistica
Via Bellinzona 31
6512 Giubiasco

+41 (0)91 814 50 11
dfe-ustat@ti.ch
www.ti.ch/ustat

