



PROGRAMMI DI OCCUPAZIONE TEMPORANEA PER BENEFICIARI DELL'AIUTO SOCIALE

UN APPROFONDIMENTO SULL'IMPATTO DELLE ATTIVITÀ DI UTILITÀ PUBBLICA

Gregorio Avilés, Anna Bracci e Spartaco Greppi
Dipartimento di Scienze Aziendali e Sociali (DSAS), SUPSI

L'articolo presenta i primi risultati qualitativi di uno studio più ampio, che si concluderà nel febbraio 2015 e porta sull'analisi degli effetti delle Attività di Utilità Pubblica (AUP) sulla qualità di vita. Le AUP sono dei programmi di occupazione temporanea destinati all'integrazione professionale e sociale di beneficiari dell'aiuto sociale in Ticino. L'analisi ha permesso di mettere in luce una serie di benefici sul benessere dei partecipanti, ma anche un certo numero di limiti nella concezione dei programmi e del dispositivo di sostegno all'inserimento nel suo complesso. Fra le opportunità di miglioramento emerse dall'indagine, troviamo un accompagnamento più intensivo dei beneficiari, un rafforzamento dell'aspetto formativo delle AUP e il promovimento d'impieghi appositamente destinati a persone con difficoltà di collocamento, non da ultimo presso imprese sociali.

Lo Stato sociale attivatore

Da diversi anni lo Stato sociale svizzero è mosso da un considerevole fermento legislativo volto a riformare singoli comparti assicurativi e interventi sociali. All'interno di questo processo riformatore, si sta affermando una chiara tendenza all'introduzione di forme d'incentivazione al lavoro che vincolano il beneficio di una prestazione sociale a determinate condizioni quali l'obbligo di ricercare attivamente un impiego o di fornire una "controprestazione". Tali evoluzioni rispecchiano il paradigma dell'attivazione e sono coerenti con i modelli di *Workfare State* introdotti negli Stati Uniti e in Gran Bretagna fin dagli anni Ottanta e Novanta¹. Questa tendenza tocca le assicurazioni sociali obbligatorie pubbliche, ma coinvolge anche i dispositivi cantonali dell'aiuto sociale. L'obiettivo dello "Stato attivatore" è quello di migliorare l'efficienza del sistema economico, ovvero la sua capacità di creare ricchezza ottimizzando l'impiego di risorse e capacità produttive. Tale finalità è perseguita, da un lato, attraverso una diminuzione della generosità delle prestazioni sociali, dall'altra rafforzando gli incentivi e le misure di sostegno all'inserimento lavorativo e all'occupabilità², quali l'accompagnamento nella ricerca d'impiego, corsi e stage di formazione o programmi d'occupazione temporanea.

La politica per l'inserimento professionale e sociale di beneficiari dell'aiuto sociale in Canton Ticino

In molti cantoni sono state recentemente introdotte nuove leggi o modificate leggi già esistenti nel campo dell'aiuto sociale, rifacendosi prevalentemente agli orientamenti dettati nelle norme della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS)³. Se la missione principale degli Uffici sociali è la determinazione dell'entità e delle modalità di versamento dell'assistenza, un ruolo centrale è ormai accordato al mandato d'integrazione professionale. Tale obiettivo è perseguito anche attraverso l'introduzione del principio della "controprestazione" e di un sistema d'incentivi e sanzioni che mirano ad incoraggiare i beneficiari a intraprendere un percorso di reinserimento⁴.

Sull'esempio di quanto promosso dall'assicurazione contro la disoccupazione, già a partire dalla fine degli anni Novanta l'Ufficio del Sostegno Sociale e dell'Inserimento (USSI) si è dotato di appositi programmi per l'occupazione temporanea degli assistiti (allora denominati Programmi di Inserimento Professionale e Programmi d'Inserimento Sociale). Successivamente a una serie di riforme che hanno toccato le misure attive dell'Ufficio nel corso degli anni Duemila, a partire dal 2012 è en-

¹ Barbier, J.-C. (2003), La logica del Welfare in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali, in "Assistenza sociale", 3-4, 209-235.

² Il concetto di occupabilità è stato definito già da Ledrut (nel 1966) come "la speranza oggettiva o la probabilità più o meno elevata che ha una persona in cerca d'impiego di trovarne uno". La citazione è tratta da: Gazier, B. (1990), L'employabilité: brève radiographie d'un concept en mutation, in "Sociologie du travail", 4, 575-584.

³ Le norme sono consultabili sul sito web della COSAS, <http://cosas.ch/norme-cosas/consultare-le-norme/>.

⁴ Pfister, N. (2009), Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Eine Standortbestimmung der SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten, SKOS.



foto: IT Press / Samuel Galay

trata in vigore una nuova strategia d'inserimento interdipartimentale, che prevede una collaborazione più sistematica fra la Divisione dell'Azione Sociale e delle Famiglie (DASF) e la Sezione del Lavoro (SdL), cui fanno capo gli Uffici regionali di collocamento (URC). La strategia prevede un maggiore sforzo di valutazione dell'occupabilità dei beneficiari già nei primi mesi dall'entrata in assistenza. Il cambiamento più importante consiste nel trasferimento agli URC della gestione delle misure attive per una fetta rilevante di beneficiari dell'aiuto sociale con un concreto potenziale d'inserimento sul mercato del lavoro ordinario. A questo scopo, gli URC possono avvalersi della maggior parte delle misure per disoccupati previste dalla LADI e dalla Legge cantonale sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-Rilocc).

Per le persone non ritenute (immediatamente) collocabili sul mercato ordinario del lavoro, il mandato d'integrazione rimane di competenza dell'USSI, che stipula con il beneficiario un contratto d'inserimento sociale, valutando l'attivazione in programmi d'occupazione temporanea denominati "Attività di Utilità Pubblica". Al 31 gennaio 2013, la "popolazione" di persone attribuite al dispositivo d'inserimento sociale ammontava a 490 soggetti⁵. Le persone coinvolte erano tutte titolari del diritto e rappresentavano una quota poco superiore al 10% delle 3.879 domande di assistenza pagate⁶.

T. 1

Situazione rispetto alla partecipazione a un programma AUP e durata dei programmi in corso

| | Frequenze | % |
|--|------------|--------------|
| Situazione rispetto all'AUP | | |
| AUP in corso | 219 | 44,7 |
| Candidato senza misura ¹ | 90 | 18,4 |
| AUP conclusa fra giugno 2012 e gennaio 2013 | 86 | 17,5 |
| Candidato in attesa di decisione da parte dell'organizzatore | 50 | 10,2 |
| Candidato in procinto di cominciare un'AUP | 27 | 5,5 |
| Dato mancante o da verificare | 18 | 3,7 |
| Totale | 490 | 100,0 |
| Durata dell'AUP (se in corso) | | |
| 0-6 mesi | 122 | 55,7 |
| 7-12 mesi | 70 | 32,0 |
| 12 mesi e più | 27 | 12,3 |
| Totale | 219 | 100,0 |

¹ I candidati senza misura sono persone attribuite al dispositivo dell'inserimento sociale, ma a cui non è stato ancora assegnato un programma.

Fonte: applicativo amministrativo GIPS (Gestione Informatizzata delle Prestazioni Sociali, estrazione al 31.01.2013), elaborazione SUPSI

T. 2

AUP in corso, per tipologia di organizzatore

| | Frequenze | % |
|-----------------------------------|------------|--------------|
| Tipologia di organizzatore | | |
| Comuni | 62 | 28,3 |
| Enti no-profit convenzionati | 46 | 21,0 |
| Case per anziani | 42 | 19,2 |
| Altri enti no-profit | 42 | 19,2 |
| Istituti per invalidi | 17 | 7,8 |
| Amministrazione cantonale | 10 | 4,5 |
| Totale | 219 | 100,0 |

Fonte: applicativo amministrativo GIPS (Gestione Informatizzata delle Prestazioni Sociali, estrazione al 31.01.2013), elaborazione SUPSI

Le Attività di Utilità Pubblica

Le Attività di Utilità Pubblica (AUP) consistono in periodi di (ri)allenamento al lavoro e hanno una durata iniziale di 6 mesi, rinnovabili a determinate condizioni. A fine gennaio 2013, vi erano 219 partecipanti attivi in un programma AUP (pari al 45% delle persone in inserimento sociale), la maggior parte dei quali da meno di 6 mesi [T. 1]. Più del 30% dei programmi attivi avevano una durata compresa fra i 6 e i 12 mesi, mentre il 12% era in corso già da più di un anno. Fra gli inattivi, troviamo persone che avevano concluso da poco tempo un'AUP, candidati senza misura o in attesa di una decisione da parte di un organizzatore, infine una piccola quota di soggetti che si accingeva a intraprendere un programma nei giorni o nelle settimane successivi.

I programmi AUP possono essere svolti unicamente nel settore pubblico o non profit. Le tipologie di organizzatori più importanti sono i Comuni, le case per anziani e due enti senza scopo di lucro, l'Associazione l'Orto di Muzano e Caritas Ticino, che dispongono di una convenzione di collaborazione con l'USSI e rappresentano i due più importanti catalizzatori di programmi AUP [T. 2]. Seguono altri enti a carattere no-profit, gli istituti per invalidi e l'amministrazione cantonale.

⁵ Fonte: applicativo amministrativo GIPS (Gestione Informatizzata delle Prestazioni Sociali).

⁶ Fonte: "L'assistenza sociale in Ticino (gennaio 2013)", Reporting dell'Ufficio del Sostegno Sociale e dell'Inserimento, Bellinzona. Il bollettino, utile anche per un approfondimento delle principali caratteristiche anagrafiche e socio-economiche della popolazione in assistenza in Ticino, è consultabile sul sito: <http://www4.ti.ch/dss/dasf/ussi/documentazione/statistica>.

Workfare State e riforme legislative

Fra le più recenti riforme orientate al modello dell'attivazione, si possono citare la quarta revisione della Legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI) e il primo pacchetto della sesta revisione della Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI), entrate in vigore nel 2011, rispettivamente nel 2012. La riforma della LADI prevede, oltre a un aumento dei contributi prelevati sui salari, tagli alle prestazioni erogate per spingere a un rapido inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, sulla scia di una più vasta politica d'attivazione indirizzata a tutte le classi d'età iniziata negli anni Novanta. Tra gli obiettivi della revisione della LAI, vi è invece l'aumento, con provvedimenti mirati, del rendimento e della capacità al guadagno di circa 17.000 beneficiari di rendita, nell'intento di promuoverne una reintegrazione sul mercato del lavoro e un affrancamento, almeno parziale, dal sostegno pubblico. La riforma mette in primo piano la promozione della responsabilità individuale dei disabili, affinché essi ritrovino un collocamento al lavoro, permettendo così di alleggerire la posizione finanziaria dell'assicurazione sociale.

Le riforme summenzionate, che hanno toccato il comparto delle assicurazioni sociali di competenza federale, potrebbero tuttavia contribuire a un riversamento dei costi dell'esclusione lavorativa su altri comparti della sicurezza sociale, in particolare i dispositivi cantonali dell'assistenza pubblica.



Al partecipante AUP non viene corrisposto un salario, bensì un supplemento d'integrazione di 200 franchi mensili versato dall'organizzatore ma finanziato dal cantone e indipendente dal tasso di occupazione, con l'eventuale aggiunta di un rimborso forfettario delle spese sostenute per il trasporto pubblico e i pasti fuori domicilio. Il lavoratore non dispone pertanto di un vero contratto d'impiego e rimane a carico dell'assistenza pubblica. Conformemente al principio di *Workfare*, la mancata partecipazione senza validi e comprovati motivi ai programmi cui la persona è attribuita, comporta il rischio d'incorrere in una sanzione sotto forma di una riduzione temporanea della prestazione sociale ordinaria.

Le mansioni offerte ai partecipanti spaziano da attività all'aperto (agricoltura, giardinaggio, manutenzione di spazi esterni, ecc.) a lavori d'ufficio, informatica, cucina e pulizia. L'utenza che fa capo a programmi AUP è piuttosto eterogenea. Alcune strutture hanno esigenze lavorative simili a quelle del mercato ordinario e sono destinate a persone con maggiori prospettive di collocamento professionale, mentre in altri enti il contesto lavorativo risulta maggiormente protetto e si addice a persone particolarmente disagiate per le quali gli obiettivi sociali risultano preponderanti. Le AUP non hanno un esplicito obiettivo formativo, ma dovrebbero piuttosto servire alla verifica o all'acquisizione di una se-



rie di attitudini e requisiti minimi indispensabili al collocamento, quali la puntualità, la costanza e la capacità di lavorare in gruppo.

Nel quadro della nuova strategia cantonale d'inserimento, le AUP sono concepite come una prima tappa di riallenamento al lavoro e di valutazione dell'occupabilità in vista di un possibile inserimento sul mercato ordinario. A questo scopo, sono previsti dei passaggi fra il dispositivo d'inserimento sociale e il dispositivo d'inserimento professionale con la possibilità di accedere alle misure attive di competenza degli URC. Laddove non s'intraveda un potenziale d'integrazione professionale, l'AUP rappresenta soprattutto un'opportunità per mantenere la persona in attività e favorire un miglioramento della sua qualità di vita, evitando nella misura del possibile fenomeni di esclusione sociale e di degrado dello stato di salute.

Obiettivi e metodologia dello studio

Il presente contributo è frutto di una ricerca promossa dal Dipartimento di Scienze Aziendali e Sociali della SUPSI, finanziato principalmente dal Fondo Nazionale Svizzero per la Ricerca Scientifica e che si avvale della collaborazione della Divisione dell'Azione Sociale e delle Famiglie⁷. La finalità dello studio consiste nella valutazione dell'impatto delle AUP sui partecipanti e, più in generale, la valutazione dell'efficacia del dispositivo d'inserimento sociale. La parte principale dell'indagine, tutt'ora in corso, mira a rilevare, attraverso indicatori quantitativi validati a livello scientifico, la qualità della vita di un campione di beneficiari attribuiti al dispositivo dell'inserimento sociale e analizzare in che mi-

sura la partecipazione a programmi AUP favorisca un miglioramento del benessere individuale. A tale scopo, sono previste tre tornate d'interviste a distanza di circa 8 mesi l'una dall'altra.

Parallelamente, lo studio ha permesso di raccogliere una mole importante di dati qualitativi, la cui analisi consente d'integrare il quadro relativo alle ricadute delle AUP sulla qualità della vita e individuare concrete proposte di miglioramento dei programmi e del dispositivo nel suo complesso. Tali informazioni sono state raccolte attraverso una sequenza di 32 interviste esplorative condotte nel 2012 con rappresentanti della Divisione dell'Azione Sociale e delle Famiglie, degli enti organizzatori e con un gruppo di 15 partecipanti o ex-partecipanti a programmi AUP. Sulla base dell'analisi di questi primi dati, sono stati organizzati nel dicembre 2013 due workshop di presentazione e discussione dei risultati, che hanno coinvolto un buon numero di attori del territorio e da cui sono emerse una serie di interessanti proposte. Nel prosieguo dell'articolo, si presenta un sunto dei risultati qualitativi finora emersi dalla ricerca.

Effetti sulla qualità della vita e opportunità di miglioramento del dispositivo d'inserimento

Effetti sulla sfera lavorativa

Considerando che l'obiettivo primario delle AUP è il riallenamento al lavoro, gli organizzatori sono stati invitati a esprimersi sui cambiamenti più significativi che osservano sulle competenze professionali dei partecipanti (puntualità, costanza, motivazione, produttività, autonomia, iniziativa, capacità tecniche, capacità di lavorare in équipe, rispetto dei superiori, ecc.).

⁷ Greppi, S., Avilés, G. (2011), "Elaborazione e sperimentazione di un modello valutativo del mercato del lavoro secondario in un'ottica di promozione del benessere e dell'inclusione sociale", SUPSI-DSAS, Manno.



Dalle interviste paiono emergere tre principali categorie di partecipanti:

- 1) Gli adulti con un'esperienza occupazionale alle spalle, che già possiedono gran parte delle competenze professionali citate e per i quali l'AUP è un'occasione per mantenerle e migliorarle.
- 2) Il gruppo eterogeneo di coloro che si (ri)attivano grazie all'AUP e ai suoi principi di funzionamento, riacquistando alcune competenze professionali.
- 3) Infine, le persone (prevalentemente giovani disagiati) che fanno fatica a strutturarsi, a prendere il ritmo del lavoro e ad adeguarsi alle esigenze previste dall'AUP, che quindi rimane generalmente incompiuta. Di fronte a quest'ultima categoria, alcuni organizzatori appaiono sprovvisti di strumenti di controllo e persuasione.

Effetti positivi sulla qualità di vita

L'analisi qualitativa ha messo in risalto livelli piuttosto variabili di soddisfazione generale e verso singoli aspetti dell'AUP.

Gli organizzatori ritengono che siano in genere le persone più adulte e prossime al pensionamento (i cosiddetti "over 50") a trarre maggiore giovamento e soddisfazione dalla partecipazione all'AUP. Si tratta perlopiù di persone con una forte cultura ed esperienza del lavoro, alle quali l'AUP offre l'opportunità di sentirsi ancora vivi e integrati nel mondo professionale. La categoria tendenzialmente meno soddisfatta e più problematica sembra essere quella dei giovani: le spiegazioni invocate fanno riferimento in particolare ad una scarsa motivazione e ad un'attitudine negativa verso il lavoro e le responsabilità (si osserva sovente un atteggiamento rivendicativo, come se "tutto fosse dovuto"). Alcuni intervistati, inoltre, menzionano difficoltà a mantenere in AUP le persone con problemi riconducibili alla tossicodipendenza e all'alcolismo, ma per le quali il lavoro potrebbe assumere una valenza pedagogica e terapeutica.

Gli aspetti maggiormente citati dagli organizzatori per descrivere i benefici sulla qualità di



vita fanno riferimento al benessere psicologico (distrazione dai problemi, minore nervosismo e maggiore serenità, morale più alto, sentimento di gratificazione e di utilità, ecc.). Altri effetti positivi concernono una percezione di maggiore vitalità e attivazione, un miglioramento nelle attitudini relazionali (minor timidezza, maggiore apertura), un ritmo di vita più regolare, il mantenimento o l'acquisizione di nuove competenze. Fra gli aspetti più apprezzati dai partecipanti stessi vengono sovente citati: l'aver una giornata strutturata con degli orari, dei ritmi e uno scopo preciso, un sentimento di utilità e di dignità riconquistate, la percezione di avere un vero impiego e di essere riconosciuti e valorizzati come lavoratori oltre che come persone, infine l'aspetto relazionale (maggiori contatti sociali) e l'ambiente di lavoro familiare.

Sentimenti negativi indotti dalla partecipazione all'AUP

Taluni interlocutori sono dell'opinione che una serie di benefici si mantengano anche sul medio periodo: per una parte dei partecipanti vi sarebbe ad esempio un effetto più o meno durevole di riattivazione personale. La maggioranza degli intervistati sottolinea tuttavia il rischio che le persone si lascino andare e ricadano nell'inattività e nella solitudine qualora perdano i punti di riferimento acquisiti durante l'AUP, esponendoli al rischio di un peggioramento.

Con riferimento all'obiettivo di promozione della qualità di vita dei partecipanti, uno dei limiti più importanti delle AUP è quindi rappresentato dalla loro natura temporanea. Sebbene i provvedimenti possano essere rinnovati, la durata complessiva non supera generalmente i 12 mesi e non è in ogni caso da intendersi, a parte casi eccezionali, come una soluzione a lungo termine. Per coloro che non trovano alternative adeguate entro la fine dell'AUP, la conclusione del provvedimento è sovente fonte di preoccupazione e vi è il rischio che i benefici ricavati dall'esperienza vadano persi, lasciando spazio a sentimenti di frustrazione e disillusione.

Dal racconto dei partecipanti, i sentimenti negativi maggiormente emersi sono quelli d'inquietudine e frustrazione che derivano dalla mancanza di alternative una volta conclusosi il periodo di AUP, di inadeguatezza nell'utilizzo delle proprie competenze e di sfruttamento per la mancanza di un compenso commisurato all'impegno (altri partecipanti vedono per contro nell'AUP un aiuto finanziario). In alcune interviste, è pure emerso un sentimento di frustrazione dovuto alla speranza, disattesa, di essere assunto dal datore di lavoro. Infine, un certo numero di soggetti dichiarano di essere stati vittima di "ghettizzazione" da parte dei colleghi per il fatto di provenire dal dispositivo assistenziale.

Proposte per migliorare l'efficacia delle AUP

Nell'ultima parte delle interviste esplorative, è stato domandato agli interlocutori (organizzatori e partecipanti) se avessero delle proposte volte a migliorare l'efficacia dei programmi



foto T. Press / Gabriele Purzu

AUP. Le opportunità di miglioramento sono poi state in larga misura discusse e approfondite durante i workshop organizzati nel dicembre 2013, nel corso dei quali sono emersi ulteriori spunti di riflessione.

Una prima serie di suggerimenti riguarda il sistema dell'incentivo economico. Si propone di aumentare l'incentivo in caso di rinnovo del provvedimento oppure prevedere un'indennità più attraente, eventualmente modulabile in funzione dell'impegno dimostrato, per riuscire a motivare chi si impegna di meno (in modo particolare i giovani) e gratificare le persone che invece si danno più da fare.

Una seconda serie di proposte concerne il rafforzamento e la personalizzazione dell'accompagnamento delle persone attribuite al dispositivo d'inserimento sociale, che risulta piuttosto lacunoso in ragione anche del pesante onere amministrativo dei funzionari USSI. La progettazione e l'accompagnamento durante (e dopo) l'AUP, eventualmente con l'aiuto di un *tutor* che possa fungere anche da mediatore con gli organizzatori, aiuterebbe a stabilire un progetto d'inserimento maggiormente adatto al singolo utente e a rendere in tal modo più mirata e efficace la partecipazione all'AUP. Ciò potrebbe essere anche un modo per utilizzare in maniera più efficiente e meno dispersiva le risorse a disposizione della politica d'attivazione. La figura del tutor permetterebbe di avere un maggior



scambio d'informazioni, seguire meglio l'andamento dell'AUP (alleviando i compiti degli organizzatori), fare un bilancio alla fine del percorso e sostenere gli utenti alla ricerca di un possibile reinserimento. Per categorie specifiche di partecipanti, per esempio persone con problemi di dipendenza e/o disagio psichico, si potrebbe considerare lo sviluppo di strutture lavorative *ad hoc*.

Il terzo aspetto, trattato in modo particolare durante i *workshop*, attiene al rapporto fra AUP e formazione. In primo luogo, è stato sottolineato che l'AUP permette a molti di (ri)scoprire delle competenze che non credevano (più) di avere; su questa base può poi nascere la volontà di rimettersi in gioco investendo in un percorso formativo. Più in generale, alcuni partner hanno evidenziato l'importanza di incoraggiare, a partire dal lavoro, una cultura della formazione continua, interessante soprattutto per il pubblico giovanile. D'altra parte, pur non trattandosi di un vero impiego, l'AUP permette in diversi casi di acquisire delle competenze spendibili sul mercato del lavoro. Per molti profili, l'aspetto formativo potrebbe rappresentare una chiave di volta dell'esperienza, evitando che a conclusione dell'AUP il partecipante si ritrovi con le medesime carte in mano. Innanzitutto, dovrebbe essere prassi consolidata il rilascio di un attestato di lavoro che includa la descrizione del settore lavorativo, delle mansioni svolte e delle competenze acquisite. Sarebbe inoltre interessante poter certificare una serie di competenze acquisite durante l'AUP tramite brevi corsi e esami pratici, appoggiandosi su strutture di certificazione esterne, ciò che contribuirebbe a conferire maggiore valore all'esperienza. Fra i settori sui quali sarebbe auspicabile investire a livello di formazione, sono

stati citati il sociosanitario e la *green economy*, ambiti che dovrebbero offrire in futuro numerosi sbocchi professionali. Per allargare lo spettro di attività proposte e rafforzare la valenza formativa dell'AUP, c'è chi suggerisce di promuovere un maggiore contatto con le aziende private attraverso degli stage mirati, sfruttando anche le reti di cui dispongono gli organizzatori stessi.

Un quarto e ultimo asse di riflessione concerne le prospettive d'occupazione dopo l'AUP. Considerato il numero crescente, anche fra le categorie più giovani di assistiti, di persone ritenute non più collocabili a causa di problematiche personali e della selettività del mercato del lavoro odierno, è presumibile che l'obiettivo d'inserimento sociale a lungo termine assumerà un'importanza crescente. In quest'ottica, alcuni attori propongono di allungare la durata dell'AUP. Già oggi l'USSI prevede la possibilità, in casi particolari, di commutare l'AUP temporanea in un programma a durata indeterminata. È tuttavia logico ritenere che per la maggior parte dei partecipanti una "cronicizzazione" dell'inserimento in AUP non rappresenti una soluzione ottimale. Per questo motivo, la discussione sulle prospettive d'integrazione professionale dopo l'AUP è stata approfondita in occasione dei *workshop*. Dalle discussioni sono emersi una serie di aspetti interessanti.

Con riferimento al mercato del lavoro "primario", si può immaginare che i maggiori sbocchi lavorativi siano da ricercare, vista la fragilità dell'utenza, soprattutto nel settore pubblico e parapubblico, in particolare fra gli organizzatori stessi di misure AUP. Tuttavia, presso alcuni organizzatori le assunzioni sono possibili solo per posti non qualificati, come i servizi generali.



Foto: T. Press / Gabriele Pulzu

T.3

Proposte di miglioramento emerse dai workshop e dalle interviste

| | |
|--|--|
| Incentivo economico | Aumentare l'indennità in caso di rinnovo dell'AUP Prevedere incentivi modulabili in funzione dell'impegno |
| Accompagnamento dei partecipanti | Rafforzamento e personalizzazione dell'accompagnamento in un'ottica di sviluppo delle capacità del soggetto Introduzione di un "tutor" Maggiore riconoscimento dei costi derivati dall'accompagnamento di soggetti fragili Strutture ad hoc per soggetti particolarmente fragili |
| Valenza formativa | Incoraggiare i progetti formativi scaturiti dall'AUP Certificazione delle competenze acquisite Promuovere e estendere il contatto con le aziende private |
| Migliorare le prospettive occupazionali dopo l'AUP | Allungare la durata dell'AUP (senza che questo diventi un "parcheggio") Promuovere l'assunzione dei partecipanti presso gli enti pubblici e para-pubblici Pensare a forme di salario "combinato" (finanziato da datori di lavoro e ente pubblico in funzione delle capacità personali) Promuovere lo sviluppo di vere e proprie imprese sociali |

Infatti, anche se le esperienze di AUP sono state positive, viene sottolineato che si ha sovente a che fare con persone fragili, per le quali si rende necessario un ambiente di lavoro protetto. Alcuni rappresentanti delle case per anziani hanno nondimeno rilevato come diversi partecipanti abbiano trovato l'opportunità di riqualificarsi o abbiano mostrato di essere pronti per un ricollocamento professionale. Si tratta in generale di soggetti adeguati a un lavoro di assistenza e di relazione, in particolare donne sole o con figli alla ricerca di un impiego a tempo parziale. È stato evidenziato che si dovrebbe permettere a queste categorie di persone di rimanere nel dispositivo anziché obbligarle ad uscirne. Sarebbe auspicabile sfruttare le loro potenzialità, per esempio attraverso la combinazione duratura di un normale lavoro *part-time* remunerato e di una prestazione sociale integrativa, prevedendo laddove necessario un incentivo economico che consenta alla persona di migliorare la propria condizione finanziaria rispetto alla percezione passiva dell'aiuto sociale. Lo stesso discorso potrebbe essere fatto anche per i Comuni, o per altri datori di lavoro che fossero disposti ad assumere un partecipante. Già oggi è possibile,

per gli enti o le aziende che intendessero ingaggiare un partecipante a tempo indeterminato, ricorrere a un apposito incentivo all'assunzione previsto dalla Legge cantonale sul rilancio dell'occupazione e il sostegno ai disoccupati (L-Rilocc). Tuttavia, tale incentivo, che copre fino a un massimo del 60% del salario, è limitato al primo anno d'impiego. Nel settore pubblico e parapubblico, sussiste poi l'obbligo di passare da un bando di concorso, ciò che ostacola in molti casi l'assunzione del partecipante AUP. Ci si può interrogare allora sull'opportunità di introdurre quote minime per l'assunzione di lavoratori svantaggiati presso gli enti statali.

Considerata la limitata capacità finanziaria di molti enti pubblici, parapubblici e non profit, così come, d'altra parte, la concorrenza e la selettività presenti nel mondo del lavoro attuale, il mercato tradizionale non sarà con ogni probabilità in grado di rispondere in modo adeguato alla crescente domanda di lavoro proveniente dai dispositivi della sicurezza sociale. Valutando le esperienze fatte negli ultimi anni, emerge quindi il bisogno di una "terza via", un sistema alternativo ai programmi AUP e al mercato del lavoro ordinario. In quest'ottica, occorre preve-

dere la creazione e lo sviluppo di vere e proprie imprese sociali (un settore ancora perlopiù assente in Canton Ticino), che si interfaccino tra lo Stato attivatore e i beneficiari di prestazioni sociali, offrendo loro opportunità di impiego e di sostegno durature.

In questo campo, le proposte sono state numerose. È emersa per esempio l'idea di sviluppare aziende simili ai cosiddetti laboratori protetti per disabili, che permetterebbero alle persone di valorizzare le proprie risorse senza doversi esporre ai ritmi di lavoro esterni che non sarebbero in grado di reggere, se non in alcuni limitati casi. Si è pure accennato al modello degli impieghi a salario parziale (dal tedesco *Teillohnjobs*), implementati da diversi anni ormai nella Città di Zurigo, ma anche in altre regioni germanofone e francofone. Si tratta d'impieghi concepiti inizialmente per una durata temporanea, ma che in molti casi si sono evoluti in impieghi a durata indeterminata. Questi posti di lavoro destinati a beneficiari dell'assistenza sono stati creati in settori produttivi non concorrenziali al privato, settori che erano stati delocalizzati poiché non più redditizi in Svizzera, ma che sono stati di nuovo importati nel nostro Paese potendo contare su manodopera a costo inferiore ai normali salari d'uso. Il datore di lavoro, sia esso pubblico o privato, eroga infatti unicamente un salario parziale in funzione della produttività del lavoratore (sovente inferiore alla media), mentre l'Ufficio sociale versa un contributo integrativo. Il modello pare interessante, ma occorre garantire livelli remunerativi attrattivi per i lavoratori svantaggiati e che evitino nel contempo il rischio di *dumping* salariale. Infine, c'è chi propone di sfruttare l'esperienza lavorativa e l'elevata motivazione dei disoccupati in età avanzata per promuovere la formazione delle categorie più giovani di assistiti. In questo senso, si potrebbero creare delle aziende sociali formatrici, includendo se necessario anche professionisti del lavoro sociale, che offrano le loro prestazioni artigianali e i loro servizi a organizzazioni non profit e enti pubblici.

Conclusioni

Accanto a benefici sul benessere psicologico e la sfera relazionale prodotti dall'inserimento in AUP, lo studio ha messo in luce almeno due aspetti critici del dispositivo d'integrazione nel suo complesso. Il primo concerne uno scostamento osservabile fra i bisogni dei beneficiari, gli obiettivi istituzionali delle locali politiche d'attivazione (incuneati fra funzione di vigilanza e promozione delle capacità e della collocabilità dei beneficiari) e le risorse finanziarie e umane a disposizione dei servizi sociali per il raggiungimento di tali obiettivi. In particolare, l'elevato numero di dossier in carico ai funzionari dell'USI e il tempo necessario all'espletamento della loro missione principale, ovvero la determinazione dell'entità della prestazione assistenziale, limita fortemente la possibilità di garantire un adeguato accompagnamento dei beneficiari nel loro percorso d'integrazione. Il secondo riguarda i limiti del paradigma tradizionale dell'attivazione e la necessità di sviluppare anche nel nostro Paese un settore d'impresa sociale. Poiché, oltre alla fragilità personale, non si possono sottovalutare gli ostacoli all'inserimento dovuti all'attuale crisi del mercato del lavoro, le politiche d'attivazione non dovrebbero focalizzarsi unicamente sul lato dell'offerta ma agire anche sulla domanda di lavoro, favorendo cioè la creazione d'impieghi duraturi a favore di beneficiari dell'aiuto sociale, sia presso datori di lavoro "tradizionali", sia sostenendo lo sviluppo d'impresе sociali d'inserimento lavorativo. In quest'ultimo ambito, l'ente pubblico potrebbe sorreggere lo sviluppo d'impresе sociali, non solo tramite sussidi puntuali, ma anche attraverso l'assegnazione di mandati di lavoro (*contracting out* di servizi d'interesse collettivo e clausole sociali nell'attribuzione di appalti pubblici), contribuendo così indirettamente alla produzione di una serie di benefici collettivi, quali la promozione di uno sviluppo economico sostenibile e una maggiore coesione sociale.