

RAPPORTO

della Commissione della legislazione
sul messaggio 1° febbraio 1994 relativo all'introduzione nella
legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 di un disposi-
tivo per l'inserimento sociale e professionale

del 16 settembre 1994

1. INTRODUZIONE

L'assistenza sociale, che rappresenta l'ultima forma di aiuto offerto al cittadino caduto nel bisogno, è destinata a riempire i vuoti lasciati dal sistema delle assicurazioni sociali.

In applicazione del principio federalista, questo compito è affidato ai Cantoni che regolano la materia in modo autonomo e anche molto diversificato per garantire ai cittadini indigenti il minimo vitale.

Il recente studio pilota promosso dal Fondo nazionale della ricerca e limitato alla Svizzera tedesca ha però constatato che solo una percentuale compresa fra il 5% e il 30% della popolazione dal reddito molto basso beneficia realmente dell'assistenza pubblica.

Le ragioni sono da ricercare nella mancanza d'informazione e nella difficoltà di accedere alle prestazioni.

Lo studio giunge alla conclusione che occorre una statistica proiettata su tutto il territorio della Confederazione per verificare la compatibilità dei vari sistemi cantonali con i reali bisogni dovuti alle nuove forme di povertà. Inoltre è necessario un intervento della Confederazione per creare un fondo di compensazione atto a garantire il minimo vitale.

L'attualità di questo problema è dimostrata dagli interventi in corso di realizzazione in vari Cantoni, destinati a migliorare e modernizzare il sistema previdenziale.

Primo fra tutti il Canton Ginevra che ha adottato un programma speciale in occasione del 700.mo della Confederazione ("Solidarité 700e"): "Le programme (...) concerne toute personne ou famille que l'aide susceptible d'être apportée empêchera de devoir recourir de manière permanente à l'assistance publique et/ou permettra d'en sortir durablement".

Anche il Canton Vaud sta esaminando la revisione della propria legislazione per unificare le disposizioni d'assistenza sociale, dando la precedenza al reinserimento nel mondo del lavoro.

La revisione proposta con il messaggio del Consiglio di Stato si inserisce quindi in questa nuova visione dell'intervento pubblico a favore delle persone emarginate dalla vita attiva e prive dei mezzi per uscirne dignitosamente.

Già la legge in vigore dall'8 marzo 1971 contiene agli art. 3 e 19 lett. b) le basi per garantire un conveniente inserimento sociale e professionale, soprattutto concepito per gli adulti. Queste norme dimostrano come il legislatore di allora si preoccupasse di evitare che l'intervento assistenziale si esaurisse nella pura erogazione di un sussidio di mantenimento e

dovesse invece essere accompagnato da un promovimento della reintegrazione dell'assistito per sostenerlo nelle sue aspirazioni di dignità e autonomia.

In realtà a questa corretta base giuridica hanno fatto difetto misure concrete di applicazione, delle quali non si è avvertita la mancanza fino a quando la recessione economica e i progressi tecnologici hanno dimostrato la necessità di occuparsi in modo diverso del rapporto tra l'uomo, il suo lavoro, il tempo di lavoro ed i mezzi di produzione della ricchezza.

All'insufficienza di un programma per il reinserimento dell'assistito, dovuto anche a una mancanza di coordinamento fra le varie leggi e servizi, si aggiunge il principio sancito dalla legge in vigore secondo cui, in genere, le prestazioni assistenziali sono soggette all'obbligo di rimborso (art. 33).

2. IL "NUOVO" POVERO

Il "nuovo" povero è la conseguenza della società dei consumi: disoccupati di lunga durata, famiglie monoparentali, beneficiari di rendite, tossicodipendenti, persone indebitate sono i soggetti che fanno specialmente ricorso all'assistenza sociale. Il loro stato di povero è causato sia dalla mancanza di lavoro, sia da un reddito insufficiente ed è strettamente collegato con il mercato del lavoro, con il livello di educazione ricevuta, con la situazione familiare, con quella finanziaria, con le condizioni di alloggio e con un distorto approccio al consumo (ad esempio piccolo credito).

La nuova povertà può quindi colpire ogni strato sociale e può anche diventare, per la stessa persona, periodica.

A fine 1993 vi è stato un ulteriore incremento (rispetto alla tabella a pagina 7 del messaggio) delle persone assistite, passate da un totale di 2'788 al 30.9.1993 a 3'096.

Di queste, 1'258 sono a carico dell'assistenza a causa di disoccupazione o di guadagno insufficiente, ossia percentualmente il 40,6 del totale.

Si sta anche verificando un nuovo fenomeno che rischia di diventare cronico. Si vedono infatti persone che passano direttamente dalla disoccupazione all'invalidità, mentre finora il disoccupato, all'esaurimento dei 2 anni di indennità, faceva capo all'assistenza sociale.

Questa tendenza è il sintomo di un profondo malessere tanto fisico quanto psichico che deriva dal senso di emarginazione e di disadattamento dell'uomo espulso dal mondo del lavoro.

Come giustamente ha rilevato l'on. Martinelli alla Commissione della legislazione in data 6 maggio 1994 "il lavoro non è solo una fonte di reddito, bensì anche una possibilità di rapporto sociale e di autorealizzazione. Una possibilità che fa parte degli aspetti importanti della vita, per cui il fatto che una persona non possa beneficiare dell'esperienza e dell'arricchimento personale, che provengono dal lavoro, rappresenta sicuramente un impoverimento della società e un rischio di un suo imbarbarimento (vedi aumento della violenza)".

3. LA RIFORMA LEGISLATIVA

3.1. Principi

Le disposizioni che integrano la legge in vigore per rispondere alle esigenze sopra illustrate possono essere così sintetizza-

te.

Viene inserito un nuovo capitolo IIa che prevede:

- a) la base legale e materiale per l'inserimento professionale;
- b) il diritto alle misure di inserimento;
- c) l'inserimento assume la forma del contratto che è sottoscritto, di regola, tre mesi dopo la concessione della prestazione;
- d) il contratto, sottoscritto dal beneficiario, contiene:
 - gli elementi relativi alla situazione sociale, familiare, finanziaria, sanitaria ed abitativa del contraente;
 - la definizione del progetto di inserimento;
 - le facilitazioni che possono essere offerte per la realizzazione del progetto;
 - lo scadenzario delle modalità d'attuazione e delle attività;
- e) l'oggetto del contratto riguarda le seguenti attività:
 - di pubblica utilità presso enti pubblici, senza scopo di lucro, ecc.;
 - stages d'inserimento presso aziende o organizzati da associazioni professionali;
 - apprendimento o riqualifica professionale;
 - azioni di ricupero della capacità lavorativa;
 - azioni per il riacquisto o lo sviluppo dell'autonomia sociale;
- f) la collaborazione con i servizi pubblici e privati interessati;
- g) la possibilità di escludere alcune prestazioni dal calcolo del minimo vitale;
- h) la non restituzione delle prestazioni ricevute per l'inserimento;
- i) il contenuto e la forma del contratto necessitano di alcune considerazioni aggiuntive.

Preliminarmente va distinto il contratto sottoscritto con l'Ufficio di assistenza sociale da quello che il beneficiario di prestazioni assistenziali può sottoscrivere con un datore di lavoro.

Il contratto di inserimento è sottoscritto dal beneficiario e dalla persona responsabile dell'Ufficio.

Di regola il contratto è redatto dal beneficiario in quanto ciò lo rende più cosciente e di conseguenza responsabile dell'impegno assunto.

Nel contratto si specifica:

- il progetto di inserimento;
- le facilitazioni offerte per la realizzazione del progetto;
- lo scadenzario delle attività previste;
- le modalità di verifica dell'attuazione;
- la clausola relativa alla revisione e l'indicazione delle conseguenze in caso di responsabilità del beneficiario.

Il contratto per lo svolgimento di un'attività è sottoscritto dal beneficiario di prestazioni con il datore di lavoro. L'Ufficio d'assistenza sociale non è infatti parte contraente, anche se interviene d'intesa con altri servizi per con-

cretizzarlo, in quanto le prestazioni sono concesse al beneficiario. Il contratto può assumere varie forme a seconda del contesto nel quale si esplica l'attività.

A titolo di esempio si menzionano i contratti previsti dalla LADI per programmi d'occupazione e per periodi d'introduzione che sottostanno a direttive dell'UFIAML e i contratti con il datore di lavoro di tipo individuale (retti quindi dal CO) e derivanti da convenzioni collettive.

Questa riforma ha carattere sperimentale, ma sottolinea comunque il diritto/dovere dell'assistito per rapporto alle misure di inserimento quando siano date le condizioni. L'inserimento tende a eliminare le cause che hanno condotto l'assistito a rivolgersi all'ente pubblico per ottenere le prestazioni: poiché queste cause sono molteplici e diversificate, la legge fornisce indicazioni di massima entro le quali l'ufficio di assistenza sociale e i servizi ad essa collegati sono chiamati ad operare.

Per ovviare alle difficoltà insite nell'attuale situazione del mercato del lavoro e nelle condizioni specifiche di ogni singolo utente, il progetto di legge lascia ampio spazio operativo nell'elaborazione e nelle scelte del programma di inserimento. Esso può rivolgersi tanto ad un'occupazione retribuita quanto ad attività di volontariato.

I tipi di contratto previsti mostrano che l'obiettivo dell'inserimento sociale è quello più immediatamente realizzabile per una parte importante dei beneficiari.

Di conseguenza l'inserimento costituisce un percorso a tappe che non potrà realizzarsi per tutti i beneficiari.

Secondo il Dipartimento, per il primo anno si pensa di proporre contratti di inserimento per un centinaio di persone.

La riforma mette l'accento sulla necessità di intervento facendo capo a tutti i servizi pubblici e privati e cercando di coinvolgere nel modo più esteso anche i settori del lavoro e dell'industria.

3.2. Modello organizzativo

Prendendo lo spunto da questa riforma, il Dipartimento ha previsto di avviare un'analisi strutturale (chiesta anche dalla Commissione della gestione) in vista:

- di proporre un modello organizzativo della rete di collaborazioni necessarie per la definizione e l'attuazione dei programmi di inserimento;
- di precisare i criteri e le modalità di valutazione della fase sperimentale;
- di verificare i contenuti dell'aggiornamento degli operatori sociali che si occuperanno di questa nuova attività;
- di procedere ad una valutazione dell'incidenza finanziaria dell'operazione dopo la fase sperimentale;
- di formulare eventuali proposte di modifiche legislative.

Questa analisi è affidata a un gruppo di lavoro già operante all'interno del Dipartimento, il quale è già in grado di evidenziare una rete molto vasta di uffici pronti all'attuazione delle misure dell'ambito del reinserimento.

L'attivazione di questi provvedimenti si può realizzare senza creare nuove strutture.

Contrariamente ai programmi occupazionali previsti dalla LADI, l'obiettivo di questa riforma non è quello di creare nuovi posti di lavoro, ma di rimettere l'assistito a contratto con il mondo del lavoro, in particolare con le abitudini che derivano da un'attività lucrativa.

Ciò non significa che deve essere aperta la porta ad un bacino di mano d'opera sottocosto.

4. CONCLUSIONI

Questa parziale riforma della legge sull'assistenza sociale prelude a un intervento più radicale e strutturato in questo campo come auspica la conferenza dei direttori degli affari sociali, che sta valutando la possibilità di una modifica legislativa in vista dell'armonizzazione delle pratiche assistenziali.

La riforma costituisce già un primo passo verso un concetto globale dei provvedimenti in favore delle persone bisognose e si inserisce accanto ad altri settori legislativi che riguardano differenti fasce della popolazione:

- l'attuale revisione della legge sugli assegni di famiglia, che riguarda i figli e i loro genitori; essa comprende, oltre all'assegno di base, quello di prima infanzia, quello di formazione e quello integrativo;
- la legge sulle prestazioni complementari per le persone che beneficino di una rendita di invalidità o di vecchiaia.

Con questa riforma si attua un reddito minimo di inserimento non soggetto all'obbligo del rimborso, il che costituisce la significativa innovazione rispetto al principio della legge in vigore.

In altre parole l'assistito è chiamato a fornire una prestazione di lavoro in cambio dell'intervento finanziario e operativo dello Stato.

Con queste osservazioni la Commissione della legislazione aderisce al messaggio no. 4204 del Consiglio di Stato.

Per la Commissione della legislazione:

Carla Agustoni, relatrice
Agustoni E. - Alfier - Bernasconi Benito -
Bizzozero - Bobbià, con riserva -
Catenazzi - Lepori Colombo - Marzorini -
Merlini, con riserva - Staffieri

REPUBLIQUE FRANCAISE

LE PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DIRECTION DE LA SOLIDARITE

Service territorial
d'action sociale Ouest
22, rue de Bruxelles
90000 BELFORT

Tél: 84.22.86.65

LE PREFET
DIRECTION DEPARTEMENTALE DES
AFFAIRES SANITAIRES ET SOCIALES

REVENU MINIMUM D'INSERTION

- CONTRAT D'INSERTION -

Madame, Mademoiselle, Monsieur

domicilié(e) à

Vous avez bénéficié d'une première attribution d'allocation de Revenu Minimum d'Insertion pour une période de trois mois et en avez demandé le renouvellement.

Compte tenu de votre situation sanitaire, sociale, financière et professionnelle suivante :

le projet d'insertion examiné par la Commission Locale d'Insertion OUEST le _____ a fait l'objet du contrat suivant qui vaut engagement de votre part quant aux actions à mettre en oeuvre :

- Nature du projet d'insertion :

- Nature des facilités offertes pour aider à la réalisation de ce projet :

- Calendrier des démarches et activités d'insertion qu'implique la réalisation de ce projet :

- Si le contrat n'est pas respecté, il pourra être révisé à la demande du représentant de l'Etat, du représentant de la C.L.I, de vous-même. Si ce non-respect vous incombe, le versement de l'allocation sera suspendu par le représentant de l'Etat sur avis motivé de la C.L.I et après que vous ayez été mis en mesure de faire connaître vos observations. Vous devez signaler toutes modifications dans la composition de votre famille et de vos ressources.

BELFORT, le

Le bénéficiaire,

Le Président de la Commission
Locale d'Insertion,

