

MESSAGGIO

relativo all'introduzione nella legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 di un dispositivo per l'inserimento sociale e professionale

del 1° febbraio 1994

Onorevoli signori Presidente e Consiglieri,

con il presente messaggio vi sottoponiamo per esame il disegno di modifica della legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971.

1. L'obiettivo della revisione

La necessità di riformare il sistema d'intervento dell'assistenza sociale, affiancandolo con misure per favorire l'inserimento, ha assunto carattere d'urgenza.

Lo sviluppo che si riscontra nel corso degli ultimi anni, con un incremento notevole del numero di richieste e del volume di prestazioni in gran parte causate dalla difficile situazione occupazionale, avvalorata la proposta di una revisione della legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971.

L'esclusione dal mercato del lavoro genera isolamento sociale. Il lavoro, infatti, non dà solo reddito ma è anche il principale mezzo d'integrazione sociale¹⁾.

Due iniziative parlamentari (M. Bonetti Lepori del 18 febbraio 1991 e M. Ferrari/C. Agustoni del 15 marzo 1993) propongono di adottare dei provvedimenti nel senso sopra indicato²⁾.

Analoghi interventi sono allo studio in altri Cantoni. Il Gran Consiglio vodese ha accolto il 7 settembre 1993 una mozione che chiede una revisione della legislazione sull'assistenza sociale nel senso di unificare le disposizioni d'assistenza e di dare priorità alla sfera dell'inserimento.

Pure il Cantone di Ginevra si è mosso in questa direzione. Nel quadro dell'azione decisa per celebrare il 700° anniversario della Confederazione il Consiglio di Stato ha adottato un programma speciale "Solidarité 700e" destinato, grazie alla concessione di prestazioni sociali, a evitare il ricorso all'assistenza pubblica e/oppure a permettere di non più farvi capo.

¹⁾ Cfr. Observatoire des politiques sociales nationales de lutte contre l'exclusion sociale, CEE Direction générale V Emploi, Affaires sociales et Relation industrielle, 1992

²⁾ Le citate iniziative sono esaminate nel capitolo 6.

In termini concreti l'azione prevedeva i seguenti interventi:

- a) contributi per risanare la situazione finanziaria;
- b) sostegno alla formazione ed alla riqualificazione professionale;
- c) accompagnamento al reinserimento sociale;
- d) ogni altra azione che persegua lo scopo indicato.

La valutazione di quest'azione di durata limitata è consegnata in un rapporto redatto dalla Direction de l'action sociale del Cantone di Ginevra³⁾.

La Commissione degli affari sociali del Gran Consiglio del Cantone di Ginevra il 16 settembre 1993 ha consegnato un rapporto su un progetto di legge che chiede l'istituzione di un assegno d'inserimento e su una mozione per un reddito minimo sociale garantito.

La Commissione è dell'avviso che i due atti parlamentari devono essere esaminati congiuntamente nel quadro di uno studio che affronti globalmente il tema della povertà. Di conseguenza sottopone al Gran Consiglio una proposta di mozione con la quale si invita il Consiglio di Stato a:

- a) informare il Gran Consiglio sui risultati di uno studio relativo alle persone in situazione finanziaria precaria nel Cantone;
- b) presentare al Gran Consiglio uno studio sulla fattibilità, sulle conseguenze e sull'opportunità della trasformazione dell'assistenza in una prestazione sociale non rimborsabile che congiuntamente analizzi vantaggi ed inconvenienti dell'adozione di un reddito minimo d'inserimento legato alla contropartita obbligatoria di un progetto di formazione, di un'attività a carattere sociale o alla partecipazione a lavori di pubblica utilità.

Infine la Conferenza dei direttori cantonali delle opere sociali ha promosso, d'intesa con la Confederazione ed i settori economici, uno studio sulla nuova povertà, tramite la costituzione di uno speciale Gruppo di lavoro.

Gli orientamenti indicati manifestano la riflessione in atto su aspetti fondamentali della politica sociale in Svizzera come conseguenza dei mutamenti sociali, anche repentini, ai quali si assiste nel corso di questi anni.

La difficile situazione occupazionale in particolare, analizzata tra l'altro dal Consiglio di Stato ticinese nella risposta all'Autorità federale sul progetto di nuova legge sull'assicurazione contro la disoccupazione, richiede la concertazione delle politiche settoriali per contrastare il diffondersi di questo fenomeno destabilizzante e ingiusto.

³⁾ U. Tecklenburg: Un programme local genevois de lutte contre la pauvreté, Direction de l'action sociale, Ginevra, agosto 1992.

Il rapporto costituisce un documento di riferimento per lo studio della messa in atto dei provvedimenti proposti con il disegno di legge.

Il Consiglio di Stato ha manifestato la volontà di agire in questa direzione evidenziando le sue intenzioni nel secondo aggiornamento delle linee direttive e del piano finanziario 1992 - 1995 (ottobre 1993).

In consonanza con questa decisione, nel quadro delle analisi strutturali, il Dipartimento delle opere sociali è stato autorizzato ad esaminare il tema dell'organizzazione della rete di collegamenti necessaria alla realizzazione dell'inserimento sociale e professionale, secondo i principi della presente riforma della legge.

I motivi ed i cambiamenti nel tessuto sociale che rendono opportuna l'adozione dell'allegato disegno di legge sono illustrati nel capitolo 3.

Questo capitolo è preceduto dalla descrizione dei provvedimenti attuabili sulla base delle disposizioni in vigore e dalla valutazione della loro portata limitata (capitolo 2).

Il commento degli articoli è sviluppato nel capitolo 4.

La revisione si innesta su una legge che rimane valida e che ha dato buone prove sia per quanto riguarda il sistema di concessione delle prestazioni, sia nell'ambito del sistema organizzativo e di collaborazione con i Comuni. Ciò semplifica l'approccio e restringe all'essenziale l'ambito dei provvedimenti proposti.

Il concetto di inserimento rinvia al reddito minimo d'inserimento (RMI) al quale si fa sovente allusione. Esso non va però confuso con il reddito minimo garantito (RMG) in quanto la garanzia della copertura del fabbisogno è data ancora dalla prestazione assistenziale, che è concessa a ben precise condizioni ed in base a parametri armonizzati, stabiliti dalla Conferenza svizzera delle istituzioni d'assistenza sociale e fatti propri dai Cantoni⁴).

Lo scopo che si persegue è perciò quello di orientare l'azione sociale nel senso di favorire l'inserimento sociale e professionale, abbinando queste misure alla concessione delle prestazioni assistenziali.

Le conseguenze di questo nuovo modo di operare generano un rinnovamento nella concezione del lavoro sociale coinvolgendo sin dall'inizio altri servizi ed enti, pubblici e privati, ed i settori economici.

I limiti della revisione sono principalmente di due ordini:

- a) la recessione economica non favorisce la creazione di posti di lavoro adatti all'inserimento dei beneficiari di prestazioni assistenziali. Vanno quindi utilizzate anche le possibilità di occupazioni che considerano bisogni ancora scoperti o risposte diverse a bisogni esistenti e forme di

⁴) Le norme sulla concessione delle prestazioni assistenziali sono illustrate nell'allegato n.1.

- rimunerazione (salario sociale) che tendono a ostacolare l'esclusione dal mondo del lavoro⁵⁾;
- b) l'inserimento professionale è accessibile in modo molto differenziato alle varie categorie di beneficiari di prestazioni assistenziali e pertanto si prevedono delle tappe nel processo di inserimento.

In un recente contributo Serge Milano⁶⁾ riporta queste considerazioni, (forse eccessivamente benevole), di uno studioso statunitense, Ralf Segelmann, del 1986, sulla relazione tra povertà e protezione sociale: "...la Suisse est le seul pays développé où la pauvreté ne se transmet pas de génération en génération. Elle est aussi le seul pays où la protection sociale est orientée vers l'emploi et la formation plutôt que la distribution."

S. Milano conclude che la protezione sociale dovrà per l'avvenire preoccuparsi maggiormente delle relazioni con l'occupazione che resta, in definitiva, la sola garanzia di reddito sufficiente per le persone in età lavorativa.

Nella nostra realtà il problema del reddito minimo garantito per gli anziani, gli invalidi e i figli e quello del diritto alla formazione dei giovani vengono invece risolti separatamente. Per gli anziani e gli invalidi con le PC, per i figli con i nuovi AF e per il diritto alla formazione con le borse e i prestiti di studio.

Questo disegno di legge si ispira quindi all'immagine delle tradizioni svizzere esposta da Segelman e si propone di attualizzarla per quanto possibile, in un momento in cui l'evoluzione della situazione del mercato del lavoro rende necessario il ritrovamento di un'autonomia economica grazie al sostegno di una rete di protezione sociale.

2. L'attuale ordinamento

La legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 contiene alcune disposizioni che rivelano la preoccupazione di favorire l'inserimento sociale e professionale.

L'art. 3 indica che le prestazioni assistenziali devono essere adeguate ai bisogni ed alle attitudini della persona in modo da consentire un conveniente inserimento nella società oltre che a prevenire lo scadimento morale e materiale.

L'art. 19 regola le prestazioni speciali; la lett. b) stabilisce che l'assistenza garantisce agli adulti un eventuale riadattamento professionale.

La ricerca di un posto di lavoro all'assistito disoccupato adeguato alla sua preparazione o, in ogni caso, alle sue attitudini, affinché

⁵⁾ L'esame di questi temi è affrontato nel capitolo 2.

⁶⁾ S. Milano: La pauvreté dans les pays riches, du constat à l'analyse, Parigi 1992, pag. 179.

possa essere dimesso in tutto o in parte dall'assistenza, è compito affidato agli organi incaricati dell'esecuzione della legge in conformità con l'art. 25.

Il Messaggio 5 giugno 1970 che accompagnava il disegno di legge e pure il rapporto commissionale del 19 febbraio 1971 richiamano la portata dei provvedimenti preventivi e la conseguente necessità di favorire la ricerca di occupazioni.

Dall'analisi dei citati atti parlamentari si ricava l'impressione della percezione del problema ma altresì di una obiettiva difficoltà a tradurlo in provvedimenti che concretamente concorrano a risolverlo. L'esame del regolamento d'applicazione della legge non modifica questa valutazione.

Questa sintetica analisi mostra comunque che il tema dell'inserimento sociale ed occupazionale era un aspetto presente al momento della preparazione e dell'adozione della legge. Esso appare tuttavia, nella legge in vigore, come elemento secondario in rapporto alle misure concrete previste ed all'obiettivo prioritario del passaggio da un sistema comunale d'assistenza a quello cantonale⁷⁾.

In effetti la legge ed il regolamento d'applicazione non danno delle direttive su come attuare la "ricerca di occupazioni adeguate (o consone alle attitudini)" e su come procedere al riadattamento professionale, né si disponeva, al momento dell'adozione, di altri riferimenti applicabili per analogia.

Le disposizioni in materia di assicurazione contro la disoccupazione e di formazione e riforma professionale sono state emanate in data successiva.⁸⁾

Ne è derivato che queste misure si sono concretizzate soprattutto grazie a iniziative di membri delle commissioni comunali d'assistenza, segretari dell'Ufficio cantonale ed anche, talvolta, su richiesta di beneficiari di prestazioni.

Si è trattato di interventi sporadici, che non beneficiavano di quella rete di contatti e di esperienze, oggi disponibile, che poteva permettere di trovare la soluzione meglio adeguata al problema da risolvere.

Va pure detto che questa situazione è nelle grandi linee comune a tutte le legislazioni e pratiche cantonali e che va vista nel contesto degli anni settanta e ottanta. Un contesto che offriva occasioni di lavoro in misura superiore alla richiesta e che, di conseguenza, non necessitava di un grosso impegno per la ricerca di alternative.

⁷⁾ Il rapporto della commissione della legislazione evidenzia che l'innovazione fondamentale del progetto è la cantonalizzazione dell'assistenza.

⁸⁾ I provvedimenti preventivi di lotta alla disoccupazione costituiscono un capitolo della legge federale (LADI) del 25 giugno 1982; il Cantone ha emanato norme complementari. Le misure sull'orientamento scolastico e professionale, applicabili anche agli adulti, sono state adottate a livello federale il 19 aprile 1978 e cantonalmente con la legge del 23 gennaio 1984.

Il numero crescente di assistiti provenienti dalla disoccupazione obbliga oggi a pensare a misure di sostegno per evitare la loro emarginazione permanente.

La preoccupazione di rendere più sistematico l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari di prestazioni assistenziali assume quindi attualmente un significato diverso che giustifica l'adozione di provvedimenti specifici, inseriti comunque nella concezione che regge la legge in vigore.

3. La portata della revisione

3.1. Analisi dei beneficiari di prestazioni assistenziali

La recessione ha indotto profonde mutazioni nella configurazione sociale dei richiedenti le prestazioni assistenziali. Esse si riflettono nell'evoluzione del numero dei richiedenti, nel volume delle prestazioni concesse e nei cambiamenti dei motivi di ricorso all'assistenza sociale.

La descrizione delle trasformazioni in corso nell'universo dei beneficiari di prestazioni assistenziali fornisce inoltre elementi di riflessione a sostegno della proposta di revisione della legge.

I dati presentati in questo paragrafo si riferiscono ai casi d'assistenza, esclusi i richiedenti l'asilo ed i beneficiari dell'anticipo alimenti.

A) Evoluzione casi d'assistenza 1990-1993

	Prestazioni assistenziali			
	31.12.90	31.12.91	31.12.92	30.09.93
Casi	2055	2211	2765	2788

L'incremento sul periodo 1990-1992 è pari al 34,5%.

B) Distribuzione per causa d'assistenza

Prestazioni assistenziali (suddivisione per causa)

Causa	31.12.90	%	31.12.91	31.12.92	30.09.93	%
Famiglia divisa	577	28.2	628	689	618	22.2
Disadattamento	175	8.5	150	157	165	5.9
Malattia	311	15.1	340	424	383	13.7
Cure costose	23	1.1	30	34	21	0.8
Detenzione, internamento	111	5.4	113	138	119	4.3
Disoccupazione	218	10.6	311	479	564	20.2
Reddito insufficiente	274	13.3	303	451	573	20.5
AVS insufficiente	173	8.4	153	200	193	6.9
AI insufficiente	193	9.4	183	193	152	5.5
Totale	2'055	100	2'211	2'765	2'788	100

L'evoluzione delle due cause "disoccupazione"⁹⁾ e "reddito insufficiente" denota un incremento nettamente superiore a quello del totale dei casi.

Per queste due cause da fine dicembre 1990 al 30 settembre 1993 l'aumento è del 131%, l'evoluzione per tutte le altre cause è solo del 6% (quindi trascurabile), complessivamente è del 36% circa.

La causa "famiglia divisa", che in gran parte comprende le famiglie monoparentali, denota un andamento positivo favorito dalla assunzione dell'anticipo alimenti da parte dell'assistenza sociale. In questo modo si evita, in molti casi, il ricorso alle prestazioni assistenziali. Un ulteriore miglioramento lo si otterrà grazie alle nuove proposte relative all'utilizzazione degli assegni familiari.

Un buon indicatore per valutare l'evoluzione della causa "disoccupazione" è il dato relativo ai disoccupati che hanno esaurito o stanno esaurendo le indennità LADI.

Dal 14 dicembre 1993 l'UFIAML ha iniziato a pubblicare i dati dei disoccupati a "fine diritto" inteso che questa definizione significa che l'assicurato ha ricevuto la totalità delle indennità alle quali ha diritto nell'ambito del periodo-quadro.

⁹⁾ La causa "disoccupazione" comprende le persone che non hanno diritto alle indennità. Coloro che hanno esaurito il diritto alle stesse o non hanno diritto alle misure di crisi, sono considerati sotto questa causa.

L'Ufficio anticipa le indennità a coloro che sono in attesa di una decisione; i casi più ricorrenti sono gli indipendenti e le donne assenti da tempo dal mercato del lavoro.

Sono pure comprese le prestazioni assistenziali che completano un'indennità di disoccupazione al di sotto del minimo vitale, determinata da un salario di riferimento basso.

Per il Cantone risultano a tale data 1'295 persone e altre 535 avevano ancora diritto a 25 indennità giornaliere al massimo. Il 5 gennaio 1994 risultavano ad esaurimento 1'347 persone e 536 con ancora il beneficio di un massimo di 25 indennità. A fine dicembre i disoccupati erano 10'516.

Il fenomeno dovrebbe accentuarsi nei prossimi mesi, in quanto l'effetto del prolungamento del periodo di indennizzo del decreto federale 19 marzo 1993, tende a smorzarsi.

C) Durata delle prestazioni per causa d'assistenza

Prestazioni assistenziali (settembre '93) Durata delle prestazioni (distribuzione percentuale)

DATI ELABORATI DAL CCI

Causa	> 3 ANNI		< 3 ANNI		TOTALE 100%
Famiglia divisa	413	66%	216	34%	629
Disadattamento	107	64%	60	36%	167
Malattia	258	55%	211	45%	469
Cure costose	28	80%	7	20%	35
Detenzione, Internamento	82	62%	51	38%	133
Disoccupazione	210	35%	382	65%	592
Reddito insufficiente	261	54%	222	46%	483
AVS insufficiente	120	63%	70	37%	190
AI insufficiente	137	76%	43	24%	180
	1616	56%	1262	44%	2878

Questa tabella indica quanti casi attualmente in assistenza lo erano già al 1.1.1990. Si tratta quindi in realtà di una permanenza di 3 anni e 9 mesi che per motivi di confronto internazionale, definiamo di "3 anni".

I dati totali al 30.9.1993 divergono leggermente da quelli della tabella precedente per modalità diverse nella lettura dei casi. Da questa tabella appare che la percentuale di durata inferiore ai 3 anni è molto elevata quando la causa è la disoccupazione (65% contro una media del 44% e una media degli altri casi del 38%) perché molti di questi casi sono di origine recente.

In particolare se esaminiamo i casi di età inferiore ai 26 anni con meno di 3 anni di assistenza troviamo che sono 208 pari al 15% circa dei casi di analoga durata. Di questi la metà ha come causa la disoccupazione (rispetto al 30% circa del totale), che quindi incide ancora maggiormente nella fascia di assistiti più giovani.

D) Durata della concessione delle prestazioni in confronto a paesi della UE (Unione europea).

La proporzione di beneficiari da più di tre anni di prestazioni assistenziali è esaminata tenendo presente il citato rapporto della UE. Si tratta di un dato puramente indicativo in quanto i sistemi di rilievo possono differire ed inoltre non è noto ad esempio come sono trattati i casi, che per un periodo transitorio, escono dal beneficio delle prestazioni.

Pure con questi limiti e con la constatazione che il nostro osservatorio si riferisce a un campione molto ridotto (quindi suscettibile a maggiori variazioni) è interessante osservare come gli assistiti di lunga durata (> 3 anni) siano in Ticino (56% circa) paragonabili a quelli di altri paesi:

Belgio	44%
RFT	54%
Francia	43%
Paesi Bassi	53%
Gran Bretagna	51%

E) Analisi di tendenza

Un recente studio¹⁰⁾ che analizza la casistica dei beneficiari di prestazioni assistenziali dell'inizio del 1991 mostra la tendenza del fenomeno della precarietà così come essa si sta manifestando nella crisi in corso.

Questo contributo considera due livelli di interpretazione del fenomeno.

Da una parte approfondisce la suddivisione per motivi, in quanto serve per personalizzare le strategie di inserimento.

Risulta che per le persone sole e le coppie senza figli, la causa più presente è quella della disoccupazione. Questa causa appare come la seconda per importanza sul totale dei casi analizzati.

Il reddito insufficiente è la causa preminente per le coppie con figli.

Recenti analisi della povertà¹¹⁾ pongono l'accento sulla conseguenza di condizioni di esistenza che impediscono di "...raggiungere le qualifiche sociali necessarie per essere riconosciuti come cittadini da parte di altri cittadini."¹²⁾

Nel testo indicato a margine l'autore individua due distinte possibili cause di condizioni di questo tipo:

- a) insufficienti dotazioni originarie;
- b) insufficienti capacità di utilizzare le risorse originarie.

¹⁰⁾ C. Vaucher de la Croix, Ch. Marazzi: Analisi di tendenza della clientela dell'Ufficio dell'assistenza sociale, DOS, settembre 1993.

¹¹⁾ N. Negri: Paradigmi delle nuove povertà in "Né tetto né legge", a cura di M. Pellegrino e V. Verzieri, Torino, 1991.

¹²⁾ N. Negri, op. cit. pag. 45.

Questa distinzione appare importante innanzitutto perché la questione della dotazione pone le basi per un diritto universalistico (di cittadinanza) ad essere parte della società (politiche di reddito minimo garantito, di tutela del diritto alla salute, all'alloggio). La seconda questione si concentra invece sulle politiche d'inserimento orientate "... a fornire adeguate <istruzioni per l'uso> delle condizioni di base, a promuovere l'impegno nell'acquisizione di qualifiche sociali appropriate e a compensare particolari difficoltà al riguardo [ad esempio le politiche di ricupero, di riabilitazione, di formazione, di protezione dei gruppi deboli della popolazione]¹³⁾.

3.2. La cerchia dei beneficiari

La definizione di un contratto d'inserimento non può rivolgersi a tutti i beneficiari.

L'esame dei casi al beneficio di prestazioni mostra che ci sono delle persone che non potranno verosimilmente usufruire delle misure previste dal Capitolo IIa in quanto la loro condizione non lo permette.

Esistono delle categorie escluse per principio, ad esempio coloro che sono in attesa di una decisione dell'assicurazione invalidità, altre per questioni attinenti alla loro situazione.

I casi recensiti dall'Ufficio dell'assistenza sociale, alla fine del mese di settembre 1993, erano 2788 al netto dei beneficiari dell'anticipo alimenti (581) e dei richiedenti l'asilo (1339).

La suddivisione per causa d'assistenza porta a non considerare, perlomeno nella fase iniziale, i casi di malattia (383) e di cure costose (21).

Sono esclusi dall'inserimento professionale i beneficiari che rispondono alle cause "pensione AVS insufficiente" (193) e "pensione AI insufficiente" (152).

Per una parte dei casi restanti, che corrispondono alle cause "famiglia incompleta" (618) e "disadattamento" (165) - totale dei casi (783) - è immaginabile un ricupero progressivo e differenziato dell'accesso al lavoro.

Il miglioramento della compatibilità del lavoro familiare e dell'attività professionale è d'altronde oggetto di una presa di posizione della Fédération suisse des familles monoparentales¹⁴⁾.

¹³⁾ Ibid.

Il citato studio Vaucher/Marazzi, suddivide per ambiti di povertà i casi analizzati in funzione di una povertà di mercato, una povertà di stato sociale, una povertà di reti sociali e una povertà da cronicità. Questa suddivisione rivela la sua utilità in relazione ai dispositivi di reinserimento. Essa serve a suddividere i beneficiari per sfere di povertà ed a definire i margini di intervento dell'ente pubblico.

¹⁴⁾ Risoluzione 24 aprile 1993 trasmessa alle Autorità cantonali.

L'inserimento si concentrerà di conseguenza all'inizio sulle categorie "disoccupazione" e "reddito insufficiente" che rappresentano il 40,7% del totale dei beneficiari e in via subordinata alle persone designate con il motivo "detenzione, scarcerazione e internamento".

Per la categoria "disoccupati" (564) si procederà ad un esame di dettaglio di ogni singolo caso con l'Ufficio del lavoro allo scopo di valutare il grado di incollocabilità, oggettiva o soggettiva, di determinate cerchie di persone espulse dal settore produttivo.

Si tratterà in seguito di valutare la forma di inserimento sociale e professionale tramite programmi di riqualificazione.

I casi "reddito insufficiente" (573) costituiranno un settore di verifica delle possibilità di sottoscrizione di contratti finalizzati al ricupero dell'autonomia lavorativa e finanziaria.

In conclusione, la cerchia dei possibili beneficiari inizialmente considera solo alcune cause, percentualmente importanti, di assistenza con modalità di ricupero differenziate.

Terminata la fase sperimentale ed in base ad un rapporto di valutazione saranno prospettate le forme di allargamento dell'inserimento ad altri beneficiari di prestazioni.

E' da precisare che questo schema riflette le intenzioni generali e che ovviamente a seconda delle esigenze e delle opportunità si allargherà per quanto possibile la cerchia delle persone al beneficio del dispositivo d'inserimento.

3.3. Il dispositivo per l'inserimento sociale e professionale

A) L'inserimento

La riforma della legge è mirata a dare una base legale e materiale all'inserimento sociale e professionale dei beneficiari di prestazioni assistenziali.

L'inserimento non può essere concepito come un'integrazione in tempi brevi nel mercato del lavoro, ma come un processo a tappe che richiederà costanti verifiche ed aggiornamenti.

La facoltà di accedere all'inserimento è un diritto così come, a determinate condizioni, lo è l'ottenimento delle prestazioni assistenziali.

L'obiettivo dell'inserimento è di rimuovere le cause che hanno creato il ricorso alle prestazioni assistenziali. Ora le cause non sono riducibili alla responsabilità individuale delle persone interessate ma sono connesse a quel fenomeno strutturale che è lo sviluppo del processo d'esclusione¹⁵⁾.

¹⁵⁾ RMI, Le pari de l'insertion, rapporto della Commissione di valutazione della legge francese, Vol. 1 pagg.117/118, Parigi marzo 1992.

Il disegno di legge non definisce, per le ragioni indicate la nozione d'inserimento ma fissa, come nel modello al quale si ispira¹⁶⁾, le condizioni quadro entro le quali operare. L'inserimento considera infatti condizioni complesse, data la differenza di situazioni personali e le ragioni di richiesta delle prestazioni. Esso può pertanto assumere forme diverse.

Un aspetto importante delle condizioni quadro è il contratto d'inserimento che impegna il beneficiario a partecipare alle attività concordate.

La necessità d'un contratto d'inserimento è chiaramente espressa nelle motivazioni a sostegno della proposta d'adozione d'una legge presentata nel Cantone di Ginevra.

La prestazione per l'inserimento, si afferma, non avrebbe senso se non affrontasse le cause d'esclusione.

Il beneficiario va considerato parte contraente del contratto a tutti gli effetti.

Il contratto ha una durata determinata, delimita l'ambito operativo e prevede una progressione che parte da attività semplici destinate al ricupero dell'autonomia personale, alla riforma in vista di un inserimento completo nel mondo del lavoro.

L'attuazione dei progetti d'inserimento richiede la coordinazione delle politiche sociali, di orientamento, di formazione professionale con le misure preventive previste dalla LADI.

Si è optato per una soluzione semplice per quel che riguarda le istanze che definiscono i programmi d'inserimento. La decisione è di competenza dell'Ufficio dell'assistenza sociale che si avvale del sostegno dell'Ufficio sociale.

L'esperienza suggerisce di decentralizzare le istanze di esame; per questa ragione ci si intende appoggiare alle sedi regionali dell'Ufficio sociale.

Si farà quindi ricorso a personale esistente e non verranno creati servizi appositi. Verranno fatti coincidere i servizi assistenza con i servizi sociali.

Le misure sono coordinate con i servizi interessati dello Stato.

La verifica del rispetto del contratto, della eventuale revisione e del rinnovo incombe all'Ufficio dell'assistenza sociale.

L'attuazione di provvedimenti d'inserimento, quando si raggiunge effettivamente l'inserimento, porterà ad un contenimento dei costi per l'assistenza sociale poichè si determinerà il ritorno ad un'autonomia finanziaria almeno parziale.

Una parte dei beneficiari atti ad un inserimento sociale non raggiungerà forse un'autonomia finanziaria completa, ma comunque si ritroverà in una migliore situazione rispetto all'esclusione. Da questa situazione potrebbero derivare interventi meno importanti anche dal profilo finanziario.

¹⁶⁾ Loi no. 88-1088 relative au revenu minimum d'insertion, del 1. dicembre 1988, (Francia). Pure nel modello proposto a Ginevra con un'iniziativa parlamentare si riprendono i principali concetti della citata legge.

B) Occasioni di lavoro e contenuto del contratto

L'inserimento nel mondo del lavoro si scontra nella situazione attuale con obiettive difficoltà.

La caratteristica dell'attuale situazione economica è di eliminare posti di lavoro e parallelamente incrementare la produttività.

A. Touraine sostiene che la produttività ha superato la produzione in particolare a causa della mancanza di nuovi bisogni identificabili da soddisfare.

Il Consiglio di Stato si è espresso in termini chiari su questo tema nell'ambito della procedura di consultazione sulla seconda revisione parziale della legge sull'assicurazione contro la disoccupazione.

Rilevato che ad una costante ed irreversibile crescita della produttività non corrisponde più un'uguale crescita dei consumi, ne consegue che gli sforzi debbono tendere alla promozione di nuove attività da un lato e dall'altro a creare le condizioni per dare una risposta a bisogni ancora largamente insoddisfatti nei campi sociale e ambientale.

Il Consiglio di Stato precisa a pag. 3 quanto segue: "...Un ulteriore aspetto importante, al quale prima abbiamo accennato, è che in futuro si moltiplicheranno alcune possibilità d'impiego fino ad oggi poco sviluppate. Ad esempio l'aumento della speranza di vita della popolazione anziana porta alla necessità di avere sempre più persone che si occupano dell'assistenza agli anziani."

Nella presa di posizione in relazione allo squilibrio tra persone attive ed "inattive", conseguenza della longevità accresciuta, si rileva che "...questo squilibrio non deve però favorire una arbitraria distinzione tra cittadini suddividendoli in categorie diverse. Per ridurre questo fenomeno riteniamo che sia utile mettere a fuoco una serie di misure per stimolare o valorizzare forme di lavoro a tempo parziale..."

Queste considerazioni sono valide anche per l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari di prestazioni assistenziali, poiché si è rilevato in precedenza che una quota importante riguarda persone che hanno esaurito il diritto alle indennità previste dalla legge federale sull'assicurazione contro la disoccupazione e dalle disposizioni complementari cantonali.

Le soluzioni per questo non facile problema devono rispondere bisogni orientati verso la qualità della vita e proporre interventi nel settore sociale senza indebolire la produttività. Per il settore sanitario ancora A. Touraine propone di mettere l'accento sulla soddisfazione di bisogni che necessitano di poche attrezzature, ma di molte cure personali. Viene immediato il riferimento all'aiuto a domicilio delle persone anziane e/oppure invalide.

In altri settori è immaginabile creare delle occasioni di lavoro di pubblica utilità in collaborazione con enti pubblici, in particolare i Comuni.

Un ulteriore strumento allo studio per favorire l'occupazione è il cosiddetto salario sociale.

Si tratta, in termini schematici, dell'assunzione da parte dell'assistenza di una parte del salario che dovrebbe di principio essere versato dal datore di lavoro.

Scopo del provvedimento è di dotare l'aiuto sociale di una misura che permetta di sostenere l'inserimento nel mercato del lavoro.

Esso presenta analogie con l'assegno per il periodo d'introduzione previsto dalla LADI (art. 65). La LADI, agli assicurati difficilmente collocabili che assolvono un periodo d'introduzione in un'azienda, integra il salario ridotto che ricevono con un assegno.

Il dibattito in corso su questa proposta evidenzia la necessità di trovare nuovi strumenti a sostegno delle persone che hanno esaurito le indennità di disoccupazione evitando che debbano ricorrere alle prestazioni assistenziali¹⁷⁾.

Il salario sociale tende quindi ad impedire l'esclusione sociale di persone che altrimenti sarebbero costrette a fare ricorso alle prestazioni dell'assistenza sociale.

La Conferenza dei direttori dei dipartimenti delle opere sociali ha preso posizione il 30 marzo 1993 su questo problema sollevato con mozione nel Canton Giura.

Gli elementi essenziali della presa di posizione sono del seguente tenore:

"La motion concerne un domaine des plus actuels du paysage socio-politique. On devrait sans doute examiner tout d'abord ce qui existe déjà et ce qu'on peut réaliser avec les instruments dont on dispose aux niveaux fédéral et cantonal...La situation actuelle des ménages cantonaux étant ce qu'elle est, on portera sans contredit son attention sur les répercussions financières prévisibles.

Toutes ces questions devraient être débattues de manière judicieuse dans le cadre d'un groupe d'étude. Cette question fait apparaître de manière très claire combien étroite et multiple est devenue la corrélation entre l'aide sociale, l'aide aux chômeurs et l'assurance-chômage. Il conviendrait d'incorporer au plus tôt une réglementation juridique dans la loi sur l'assistance publique."

Pure la Conferenza svizzera delle istituzioni d'assistenza sociale ha all'esame la proposta.

3.4. Esperienze ed esempi di inserimento sociale e professionale

All'inizio degli anni ottanta il tema della creazione di occasioni di lavoro soprattutto a favore dei giovani ha avuto un importante sviluppo a livello europeo.

Il Consiglio d'Europa nel 1986 organizzò una Conferenza sull'occupazione dei giovani. Nella dichiarazione adottata il 3 giugno 1986 si sottolinea l'importanza dell'occupazione nei servizi

¹⁷⁾ Si richiamano i dati esposti a pagg. 7-8.

collettivi d'utilità sociale e della formazione in funzione dell'inserimento.

Sulla scia di queste esperienze anche in Ticino vennero creati spazi per l'occupazione di persone con difficile rapporto di inserimento nel mondo del lavoro che vengono presentate sommariamente di seguito.

A) Società cooperativa AREA

Nel 1982 un gruppo di operatori sociali dà inizio all'attività allo scopo di creare uno spazio di lavoro ed autogestione per persone che utilizzano i servizi sociali.

La creazione della cooperativa avviene nel 1984. Gli scopi statutari erano:

- a) creare e gestire attività artigianali e commerciali, offrendo occasioni di lavoro soprattutto a persone espulse dal mercato del lavoro;
- b) favorire la ricerca e la riflessione sul rapporto emarginazione-mercato del lavoro-bisogni emergenti;
- c) appoggiare, sostenere e promuovere attività culturali e ricreative.

La cooperativa ha sviluppato progressivamente l'attività. Dal rapporto 1992 risulta che nel corso dell'anno sono state occupate 77 persone per un totale di 7580 ore con un aumento del 44% rispetto all'anno precedente.

Il salario lordo complessivo versato è stato di fr. 150'789.-. Senza queste attività le persone avrebbero fatto capo a prestazioni assistenziali o alle indennità di disoccupazione.

Il fatturato è ammontato a fr. 234'078.20.

La cooperativa opera con tre esperienze diverse di lavoro:

- a) Area tempo parziale che prosegue l'attività iniziata nel 1982 con utenti "a rischio" ma con tariffe per prestazioni e salari corrispondenti a quelli del mercato del lavoro;
- b) Area spazio lavoro aperto nel 1987 con funzione di laboratorio protetto per una casistica di tipo psichiatrico (adulti);
- c) Area in-utile punto di vendita e di scambio aperto nel 1991.

Significativa è la situazione a fine anno delle persone occupate durante il 1992:

- 15 rientrate sul mercato del lavoro	(19,5%)
- 40 occupate dalla Cooperativa	(52,0%)
- 13 prese a carico da servizi sociali	(16,9%)
- 4 di cui non si hanno più ulteriori notizie	(5,2%)
- 5 studenti	(6,4%)

Lo Stato ha sostenuto dall'inizio il progetto con un contributo del Fondo Alcool e del Fondo Lotteria intercantonale che serviva a coprire le spese degli operatori.

La creazione del laboratorio protetto "Area spazio lavoro" ha permesso di fare capo ai sussidi della legge sull'integrazione sociale e professionale degli invalidi ed a quelli dell'AI. Sono quindi caduti i contributi dei Fondi indicati in precedenza.

B) Mercatino CARITAS

L'iniziativa è promossa da Caritas Ticino e rientra tra le misure promozionali della LADI. Il Consiglio di Stato con messaggio 15 febbraio 1989 sottoponeva al Gran Consiglio un disegno di decreto legislativo per lo stanziamento di un sussidio del 35% delle spese computabili per l'organizzazione del programma d'occupazione temporanea di disoccupati¹⁸⁾.

Lo scopo perseguito è di tentare il reinserimento nel mondo del lavoro dei disoccupati di lunga durata, difficilmente collocabili e che hanno finito o sono in fase di esaurimento delle indennità di disoccupazione.

Il rapporto della Commissione della gestione 22 aprile 1993 relativo al messaggio del 31 marzo 1993 presenta dati aggiornati sul personale occupato (7,65 operatori), sulle persone occupate con il programma (26) e sul genere di attività svolta.

Sono pure indicati i dati per il periodo 1.7.1988-31.12.1992 che sono riassunti nel prospetto che segue:

a) posti di lavori previsti	74
b) persone effettivamente occupate	191
c) reinserimento terminato il programma	88

Il costo complessivo del programma per il 1993 è stato preventivato in fr. 1'622'924.40 di cui 1'002'278.80 per salari versati ai disoccupati.

Il sussidio del Cantone, che integra quello versato dal Fondo per l'assicurazione contro la disoccupazione, ammonta per il 1993 a fr. 568'023.50¹⁹⁾.

¹⁸⁾ Il Consiglio di Stato in seguito, ogni anno, ha sottoposto al Gran Consiglio un messaggio per permettere la continuazione del programma d'occupazione.

¹⁹⁾ Decreto legislativo 17 maggio 1993.

C) Impulso luogo d'incontro per disoccupati

Nel corso del 1993 Soccorso operaio svizzero (SOS) ha sottoposto per esame all'Autorità cantonale un progetto denominato "Impulso luogo d'incontro per disoccupati", centro destinato all'informazione, alla formazione ed alla consulenza.

Il programma prevede la creazione di una struttura flessibile, snella, destinata a disoccupati, a persone minacciate dalla disoccupazione, o ancora a individui che cercano altri sbocchi professionali.

Le finalità sono quindi di fornire consulenza, di offrire i mezzi alla persona per valutare le proprie capacità, identificare le proprie potenzialità e promuovere l'inserimento.

Per raggiungere questi obiettivi SOS si propone di operare mediante l'informazione, la consulenza e la formazione, agendo d'intesa con organismi ed enti che operano nel settore.

Il preventivo di spesa è di fr. 217'255.-. SOS mette a disposizione fr. 50'000.-.E' stata presentata una domanda di sussidi al Fondo lotteria inter cantonale.

Il progetto "Impulso luogo d'incontro per disoccupati" si inserisce nel quadro di una serie di misure coordinate.

Esso costituisce il primo livello al quale si affiancano:

- a) livello 2: programmi d'occupazione temporanea;
- b) livello 3: prospettive professionali (corso integrale di formazione pratica);
- c) livello 4: la "Rete di lavoro" progetto imprenditoriale volto a creare occupazione abbinandola alla formazione ed all'esercitazione.

Il progetto si rivolge principalmente a disoccupati di più o meno lunga durata.

Le iniziative ed il progetto indicati mirano a promuovere l'autonomia degli individui.

Le esperienze descritte mostrano che sono state affrontate problematiche prevalentemente sociali; la ricerca di un posto di lavoro si poneva solo in secondo ordine.

Con questa modifica di legge si propone di andare maggiormente nella direzione del ricollocamento professionale, rimuovendo gli ostacoli d'ordine personale e sociale che si frappongono al programma di inserimento.

Ciò implica che il rapporto tra costi e benefici deve essere presente sin dall'inizio e che a scadenze regolari si verifichi l'utilizzazione dei mezzi impiegati.

Di conseguenza un particolare impegno va posto nella ricerca di occasioni di lavoro, sfruttando anche quelle nicchie di mercato che si creano ad esempio con l'abbandono di determinate attività non più redditizie per le aziende, ma supportabili per progetti che siano in grado di contenere i costi fissi grazie a una domanda residua.

La creazione di una rete per favorire l'inserimento dovrà avere presente questi aspetti.

4. Commento degli articoli

Art. 1

L'inserimento persegue la finalità di sopprimere le forme di esclusione, soprattutto nel campo dell'apprendimento, dell'impiego, della formazione, della salute e dell'abitazione e va perciò reso evidente con un capoverso apposito, nell'articolo che definisce lo scopo della legge.

Art. 31a

Il beneficiario di prestazioni assistenziali ha diritto alle misure di inserimento sociale e professionale. In parallelo al diritto alle prestazioni assistenziali si pone il diritto all'accesso alle misure di inserimento.

Si rinuncia però a specificare nella legge la cerchia dei beneficiari per le ragioni indicate nel capitolo 3.2.

L'articolo, al cpv. 2, indica il contenuto del contratto di inserimento.

La facoltà di esigere la sottoscrizione del contratto da parte dell'Ufficio dell'assistenza sociale, è regolata dal cpv. 3.

Art. 31b

Indica in modo esaustivo le forme che può assumere il contratto di reinserimento.

Art. 31c

Definisce le collaborazioni necessarie per l'allestimento dei progetti di inserimento.

I principali partners dell'Ufficio dell'assistenza sociale, unità amministrativa alla quale competerà l'esecuzione dei provvedimenti, sono gli Uffici sociale, del lavoro, dell'orientamento professionale, delle borse di studio e della formazione professionale e l'OSC.

In particolare l'Ufficio sociale, specie nella fase sperimentale, collabora con l'Ufficio dell'assistenza sociale nel definire i contratti, nello stabilire le modalità d'attuazione ed accompagna i beneficiari nell'esecuzione.

Per questi compiti, a titolo sperimentale, 6 assistenti sociali collaboreranno con i 6 segretari dell'assistenza sociale.

Dopo un anno di attuazione i capi dell'Ufficio dell'assistenza sociale e dell'Ufficio sociale presenteranno un rapporto.

Le persone prescelte seguiranno preliminarmente un periodo di aggiornamento professionale.

Il Dipartimento contatterà le organizzazioni cantonali dei datori di lavoro per reperire le possibili occupazioni ed i necessari curricoli formativi.

Particolare attenzione sarà rivolta alle occupazioni nei servizi sociali territoriali.

Si dovrà in particolare badare al coordinamento con le misure di pagamento parziale del salario (assegni per il periodo d'introduzione) della LADI, con i provvedimenti previsti dalla legge sul sostegno all'occupazione e ai disoccupati e quelli per la riforma professionale.

Ne dovrebbe derivare un impegno finanziario ridotto per l'assistenza per quel che riguarda le spese di inserimento. Nel tempo, quando l'azione darà i risultati attesi, si dovrebbe osservare un contenimento relativamente importante delle spese assistenziali.

Il Consiglio di Stato intende fare capo ad un Gruppo operativo composto da rappresentanti degli Uffici direttamente coinvolti (assistenza sociale, sociale, del lavoro, dell'orientamento scolastico e professionale e della formazione professionale). Il Gruppo sarà incaricato di elaborare i programmi di inserimento, di valutarli e di dare il benestare.

Art. 31d

Le condizioni per l'attuazione del progetto di inserimento hanno lo scopo di chiarire le clausole del contratto e le conseguenze in caso di non attuazione.

E' evidente che nel periodo iniziale la concessione della prestazione non può essere condizionata immediatamente ad un programma di reinserimento. Per questa ragione il cpv. 2 indica che all'inizio la prestazione assistenziale è concessa per tre mesi, prolungabile fino ad un anno in funzione della durata del contratto.

Il cpv. 3 regola la durata di concessione della prestazione assistenziale nel caso di un programma di inserimento che si estenda su un periodo superiore ad un anno.

Nel caso di inosservanza del contratto imputabile al beneficiario, le prestazioni assistenziali possono essere ridotte o sospese conformemente all'art. 21.

Art. 31e

L'esclusione dal calcolo del contributo assistenziale di alcune limitate prestazioni definite per regolamento serve a stimolare l'attuazione dei programmi d'inserimento ed a garantire una certa autonomia ai beneficiari.

Si pensa in particolare a forme di aiuto che riguardano componenti essenziali della struttura della spesa ma che non sono obbligatorie per legge come i contributi CM e AVS.

Il riferimento più evidente è il contributo soggettivo comunale per l'alloggio e ad altre prestazioni in natura o monetarie concesse dal datore di lavoro nell'ambito dell'attività di inserimento (incentivo salariale, pasti, contributi per le spese di trasporto, ...).

Art. 31f

Si intende con questa disposizione porre un limite temporale ad eventuali pretese del beneficiario.

Art. 35 cpv. 2 e cpv. 3

Le prestazioni accordate servono per ottenere un salario corrispondente ai bisogni o a ritrovare per tappe le condizioni per raggiungere un inserimento lavorativo che permetta di garantire, se non un salario usuale, almeno la copertura dei bisogni esistenziali. Il cpv. 2, allo scopo di stimolare il beneficiario a sottoscrivere il contratto d'inserimento, prevede che non vi è obbligo di rimborso per le prestazioni concesse nel quadro dell'applicazione delle misure di inserimento.

In questo senso i redditi derivanti dall'attività lavorativa non saranno utilizzati per il rimborso delle prestazioni assistenziali conformemente alle raccomandazioni della Conferenza svizzera delle istituzioni d'assistenza sociale (CSIAS).²⁰⁾

Questa misura si rende necessaria per garantire l'obiettivo dell'inserimento che è il raggiungimento di un'autonomia anche finanziaria.

A maggior ragione non può essere chiesto il rimborso per sussidi (quali assegni per la riqualificazione professionale) destinati a favorire l'inserimento e concessi in base ad altre leggi.

L'esecuzione parziale di un contratto può dare luogo ad un rimborso secondo le disposizioni definite dal cpv. 3.

La possibilità di ridurre o eventualmente sospendere il versamento della prestazione per l'inserimento, è definita dall'art. 31 cpv. 5.

5. Relazione con le Linee direttive e conseguenze finanziarie

La proposta di modifica della legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 corrisponde alle indicazioni contenute nel Rapporto sul secondo aggiornamento delle linee direttive e del piano finanziario 1992-1995 (ottobre 1993).

Nel capitolo 3.4 "Politica sociale" nell'ambito delle misure da promuovere si indica "un'assistenza attiva che favorisca l'inserimento sociale e professionale dell'assistito mediante contratti specifici."

Nell'allegato 4 "Aggiornamento delle principali modifiche legislative" è contenuta la riforma della legge sull'assistenza sociale.

Le incidenze finanziarie connesse con l'adozione del capitolo sull'inserimento sociale e professionale non sono facilmente stimabili.

Da un lato esse possono essere di poca entità in quanto il programma di inserimento provoca oneri aggiuntivi alla prestazione

²⁰⁾ Norme per il calcolo dell'aiuto sociale, pagina 37.

assistenziale concessa molto limitati, dall'altro esse possono essere assunte nel quadro di altre disposizioni di inserimento e di formazione e/oppure riforma professionale.

Una valutazione attendibile sarà contenuta nel rapporto del Gruppo di lavoro incaricato di proporre un modello organizzativo per la definizione e l'attuazione dei programmi di inserimento.

Il rapporto del Gruppo di lavoro²¹⁾, che rientra nel quadro delle analisi strutturali decise dal Consiglio di Stato, sarà consegnato entro il 30 novembre 1994.

La stima degli oneri aggiuntivi è quindi provvisoria e si basa sulle seguenti ipotesi:

a) prioritariamente si fa capo alle forme di aiuto previste dalle disposizioni relative agli assegni e ai prestiti di studio, agli assegni per tirocinio ed ai sussidi per il perfezionamento e la riqualificazione professionale²²⁾ nonché agli aiuti concessi dalla LADI e dalla legge sul sostegno all'occupazione e ai disoccupati del 10 novembre 1993 (Capitolo V - Riqualificazione e misure preventive).

I provvedimenti della LADI e della legge cantonale si applicano pure ai disoccupati che hanno esaurito il diritto alle indennità;

b) in via subordinata, ed esaurita la possibilità di ricorrere alle prestazioni indicate alla lettera precedente, l'assistenza sociale può assumere le spese per l'inserimento sociale e professionale o per un compenso aggiuntivo rispetto alle prestazioni assistenziali definite dalle norme della CSIAS (vedi allegato). Il compenso aggiuntivo può valere nel caso in cui vi sia una remunerazione da parte del datore di lavoro (art. 31 e).

Nel calcolo della prestazione elargita dall'assistenza sociale si considereranno i parametri validi per la formazione e riforma professionale e per le prestazioni previste dalla LADI e dalla legge cantonale sul sostegno all'occupazione e ai disoccupati.

L'onere a carico dell'assistenza sociale dovrebbe di conseguenza essere contenuto.

E' comunque difficile fornire una valutazione attendibile in quanto il primo anno d'applicazione è inteso come fase pilota.

Alcune indicazioni possono essere derivate dal rapporto redatto dalla Direction de l'action sociale del Cantone Ginevra relativo alla valutazione dell'azione "Solidarité 700è".

21) Cfr. Capitolo 1

22) Si rinvia per una visione esaustiva degli aiuti all'opuscolo "Alcune informazioni sulle borse di studio del Cantone Ticino" edito dal Dipartimento dell'istruzione della cultura, settembre 1993.

A pagg. 30-31 sono illustrate le prestazioni per persone maggiorenni che eseguono una formazione o una riqualificazione o un perfezionamento professionale. In particolare si tiene conto della situazione personale e familiare, del fabbisogno minimo esistenziale e di altre prestazioni (nella fattispecie quelle concesse dall'assistenza sociale).

Il calcolo del contributo in questi casi è allestito di volta in volta.

Le misure del programma ginevrino, come detto nel capitolo 1, sono quattro:

- a) ristabilimento di un equilibrio del budget;
- b) sostegno alla formazione ed alla riqualificazione;
- c) accompagnamento al reinserimento sociale;
- d) altre misure che si inseriscono nello scopo perseguito.

L'ammontare medio della prestazione è stato di fr. 6'040.-, attribuito per 244 richiedenti.

Le domande sono state 344 e la prestazione media richiesta era di fr. 7'642.-.

Supponendo nella fase iniziale di accogliere circa 100 richieste, a carico dell'assistenza sociale, sulla base di queste indicazioni l'onere supplementare ammonterebbe a fr. 600'000.- circa, che corrispondono all' 1,34% del totale delle uscite del centro di costo "Ufficio assistenza sociale".

La maggiore spesa è assunta dal Cantone analogamente agli altri contributi previsti per la riqualificazione e l'aggiornamento professionale. Di conseguenza non si ipotizzano maggiori oneri per i Comuni.

Non è previsto un aumento di personale.

Si ribadisce che una valutazione attendibile sarà contenuta nel rapporto dello speciale Gruppo di lavoro indicato in precedenza.

6. Atti parlamentari

Sono pendenti i seguenti atti parlamentari:

- a) iniziativa parlamentare del 18 febbraio 1991 presentata nella forma generica dall'on. M. Bonetti Lepori e confirmatari per l'introduzione nella legislazione sociale del reddito minimo garantito (di inserimento);
- b) iniziativa parlamentare del 15 marzo 1993 presentata nella forma generica dagli on. M. Ferrari e C. Agustoni per la modifica della legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 per renderla strumento adeguato alle sfide poste dall'attuale crisi e dall'evoluzione economica complessiva.

L'iniziativa dell'On. M. Bonetti Lepori chiede di operare per l'introduzione di un reddito minimo garantito (di inserimento professionale e sociale) a tre livelli.

Sul piano legislativo per quanto riguarda la legge sull'assistenza sociale "... si dovrebbe passare da una legge sull'assistenza ad una legge di promozione per l'inserimento della persona in difficoltà, in quanto per ottenere il reddito minimo il beneficiario deve impegnarsi a fornire una controprestazione ...".

A livello organizzativo si propone di potenziare il reinserimento professionale e sociale.

A livello tecnico si chiede l'adozione di un criterio unico di calcolo del reddito minimo vitale.

Gli on. M. Ferrari e C. Agustoni propongono una riforma della legge con la quale "... l'erogazione d'una prestazione pecuniaria dovrebbe essere collegata ad un programma personalizzato che parta dalle reali possibilità dell'individuo e dal contesto socioeconomico in cui si trova", di conseguenza l'assistenza sociale va meglio collegata con l'incentivazione ad attività lavorative, l'accesso a programmi di formazione, di riattivazione personale, di riabilitazione e d'orientamento.

Il disegno di legge soddisfa sostanzialmente i postulati presenti nei due atti parlamentari per quanto di pertinenza con la legge sull'assistenza sociale.

7. Conclusione

Il Consiglio di Stato ritiene che l'adozione di misure per favorire l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari di prestazioni assistenziali è una risposta adeguata ad uno dei principali problemi che il Cantone deve affrontare.

Il dispositivo si inserisce nel quadro degli altri interventi che lo Stato ha attivato per contenere il fenomeno della disoccupazione e dell'esclusione sociale.

Vogliate gradire, onorevoli signori Presidente e Consiglieri, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, G. Buffi

p.o. il Cancelliere, G. Gianella

Disegno di

LEGGE

sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971; modifica

Il Gran Consiglio
della Repubblica e Cantone del Ticino

visto il messaggio 1° febbraio 1994 n. 4204 del Consiglio di Stato,

d e c r e t a :

I.

La legge sull'assistenza sociale, dell'8 marzo 1971 è modificata come segue:

In tutta la legge il termine "Capo" è sostituito con "Capitolo".

Art. 1 cpv 2 (nuovo)

- 2 Esse hanno lo scopo di favorire l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari.

Art. 25 cpv 3 (nuovo)

- 3 Sono riservate le disposizioni del Capitolo II a.

Capitolo II a (nuovo)

INSERIMENTO SOCIALE E PROFESSIONALE

Art. 31 a (nuovo) Contratto di inserimento

- 1 Beneficiari di prestazioni assistenziali hanno diritto alle misure di inserimento sociale e professionale decise dallo Stato.

- 2 Se è fatto uso di tale diritto entro tre mesi dalla concessione della prestazione assistenziale, è sottoscritto con i beneficiari un contratto di inserimento che contiene:
- a) gli elementi utili per descrivere la situazione familiare sociale, professionale, finanziaria, sanitaria e abitativa degli interessati;
 - b) la definizione del progetto di inserimento;
 - c) le facilitazioni che possono essere offerte per la realizzazione del progetto;
 - d) lo scadenziario delle modalità e delle attività per la realizzazione del progetto.
- 3 Trascorsi tre mesi dalla concessione delle prestazioni assistenziali l'unità amministrativa designata dal Consiglio di Stato, se sono date le condizioni, può esigere che venga sottoscritto il contratto di inserimento. In caso di rifiuto fa stato l'art. 31 d cpv. 5.

Art. 31 b (nuovo) Oggetto del contratto

Il progetto di inserimento, definito con i beneficiari, può concretarsi nei seguenti modi:

- a) attività d'utilità pubblica in un'amministrazione o in un ente senza scopo di lucro;
- b) attività o stages d'inserimento professionale definiti tramite accordi con aziende e associazioni professionali;
- c) periodi formativi finalizzati all'apprendimento o a un miglioramento d'una qualifica professionale;
- d) azioni destinate a favorire il ricupero di una capacità lavorativa;
- e) azioni destinate a favorire il ricupero o lo sviluppo dell'autonomia sociale.

Art. 31 c (nuovo) Collaborazione

1 Il contratto di inserimento sociale professionale è sottoscritto con l'unità amministrativa designata.

2 Per l'esecuzione del contratto essa si avvale della collaborazione dei servizi pubblici e privati interessati.

Art. 31 d (nuovo) Condizioni

1 Unitamente alla domanda di prestazioni assistenziali l'interessato sottoscrive un impegno a partecipare alle attività di inserimento definite con lui conformemente a quanto previsto agli articoli 31 a e 31 b.

2 La prestazione assistenziale iniziale è attribuita per la durata di tre mesi. La durata è prolungata da tre mesi fino ad un anno in funzione del contratto d'inserimento definito dall'art. 31 a.

3 Se il programma d'inserimento si estende per un periodo più lungo di un anno, la prestazione assistenziale può essere rinnovata per una durata corrispondente.

4 Se il contratto non è rispettato le parti, di comune accordo, possono procedere alla sua revisione.

5 Se l'inosservanza incombe al beneficiario l'ammontare della prestazione può essere ridotta o il versamento sospeso, nei limiti dell'art. 21.

6 La prestazione può essere ristabilita con la conclusione di un nuovo contratto.

Art. 31 e (nuovo) Esclusione di prestazioni particolari

Determinati contributi e remunerazioni derivati da attività professionali o stages formativi, iniziati con il versamento della prestazione assistenziale, possono essere esclusi completamente o in parte dal calcolo della prestazione, secondo modalità definite per regolamento.

Art. 31 f (nuovo) Prescrizione

L'azione del beneficiario per il pagamento delle prestazioni si prescrive dopo due anni dalla data di sottoscrizione del contratto.

Art. 35 cpv 2 e 3 (nuovi)

2 Parimenti non vi è obbligo di rimborso per le prestazioni assistenziali ottenute nel quadro dell'inserimento sociale e professionale previsto dal Capitolo IIa.

3 In caso di esecuzione parziale del contratto di inserimento di cui all'art. 31b, l'unità amministrativa designata può chiedere il rimborso corrispondente della prestazione assistenziale ottenuta.

Il regolamento stabilisce condizioni e modalità.

Art 65 cpv. 2 (nuovo)

2 Contro le decisioni del Consiglio di Stato sul rimborso di prestazioni assistenziali secondo l'art. 35 cpv. 3, all'interessato è data facoltà di ricorso entro 15 giorni al Tribunale Cantonale Amministrativo secondo la legge di procedura per le cause amministrative.

II. Entrata in vigore

1 Trascorsi i termini per l'esercizio del diritto di referendum la presente modifica di legge è pubblicata sul Bollettino ufficiale delle leggi e degli atti esecutivi.

2 Il Consiglio di Stato fissa la data di entrata in vigore.

Norme per il calcolo dell'aiuto sociale
Raccomandazioni della conferenza svizzera delle istituzioni
d'assistenza sociale (CSIAS)
(Stato 1. gennaio 1994)

1. Premessa

Le norme della CSIAS sono raccomandazioni destinate alle autorità responsabili dell'aiuto sociale, a livello della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni. Esse perseguono lo scopo di armonizzare il sistema di concessione di prestazioni.

Tutti i Cantoni hanno adottato la raccomandazione emanata dalla CSIAS.

2. Calcolo dell'aiuto sociale

Gli importi menzionati si riferiscono al budget mensile e vengono adeguati periodicamente, di regola una volta all'anno, alle entrate come pure all'evoluzione dei prezzi. Sono calcolati sulla base delle statistiche concernenti le economie domestiche rilevate dall'UFIAML.

Nella tabella che segue a pagina 2 sono indicate le principali voci. La norma dettaglia i contributi anche per i seguenti gruppi di spesa:

- 1) "vestiti, biancheria, scarpe";
- 2) "spese supplementari per pasti fuori casa";
- 3) "spese sociali generali per il conseguimento di un reddito";
- 4) "sostanza facilmente realizzabile - importi a libera disposizione";
- 5) "calcolo del contributo per servizi".

I contributi per l'abitazione, per gli oneri assicurativi ed eventuali prestazioni supplementari (ad esempio formazione professionale) sono calcolati a parte e caso per caso.

La CSIAS ha elaborato un commento che fornisce le direttive per un'applicazione uniforme delle raccomandazioni.

a) Importo per il sostentamento secondo la grandezza dell'economia domestica

<u>Grandezza dell'economia domestica</u>	<u>Importo per il sostentamento per persona / mese</u>	<u>Importo per il sostentamento per economia dom. / mese</u>
1 persona	670.-	670.-
2 persone	500.-	1'000.-
3 persone	422.-	1'266.-
4 persone	375.-	1'500.-
5 persone	350.-	1'750.-
6 persone	330.-	1'980.-
7 persone	313.-	2'191.-
8 persone e più	300.-	

b) importo della quota liberamente disponibile

Quest'importo serve per soddisfare le necessità personali.

Esso ammonta a:

- per adolescenti dal 12. al 16. anno di età: da 30.- fino a 60.- franchi:
- per ogni persona a partire dal 17. anno di età: fr 150.-.

3. Determinazione del reddito disponibile

L'Istituto delle ricerche economiche¹ ha trasformato i limiti CSIAS in reddito disponibile, procedendo pure ad un confronto con i valori analoghi delle prestazioni complementari.

Il calcolo del reddito disponibile comprende anche la pigione. La pigione netta si basa sui dati del censimento federale 1990 ed è stato ritenuto l'importo al di sotto del quale si trovano 2/3 delle economie domestiche di dimensione corrispondente.

Per le spese accessorie l'IRE ha calcolato due varianti; la prima si basa sull'importo riconosciuto dalla legislazione federale sulle prestazioni complementari, la seconda, più plausibile, si basa sui dati di uno studio a livello svizzero che considera una percentuale pari al 15% della pigione netta.

Nella tabella che segue si considera il reddito disponibile con la seconda variante per le spese accessorie.

¹IRE: documento interno, settembre 1993

Reddito disponibile (fr./mese)
Persone per comunità domestica

Norma	1	2	3	4
CSIAS	2040	2820	3270	3670
PC	2070	2900	3610	4310

La trasformazione in unità equivalenti è data nel prospetto che segue:

Reddito disponibile (unità equivalenti)
Persone per economia domestica

Norma	1	2	3	4	5
CSIAS	1.00	1.38	1.60	1.80	2.02
PC	1.00	1.40	1.74	2.08	2.33