

VIII COLLOQUIO SCIENTIFICO SULL'IMPRESA SOCIALE

PAPER

ISBN 978-88-909832-0-7

I NUOVI ORIENTAMENTI DEL WELFARE STATE ELVETICO E LA NECESSITÀ DELL'IMPRESA SOCIALE

Gregorio Avilés

Dipartimento di Scienze Aziendali e Sociali, Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana (SUPSI)

Anna Bracci

Dipartimento di Scienze Aziendali e Sociali, Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana (SUPSI)

Spartaco Greppi

Dipartimento di Scienze Aziendali e Sociali, Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana (SUPSI)

paper presentato in occasione di

Colloquio scientifico sull'impresa sociale, 23-34 maggio 2014

Dipartimento di Economia, Università degli Studi di Perugia



Iris Network
Istituti
di Ricerca
sull'Impresa
Sociale



**UNIVERSITA'
DEGLI STUDI
DI PERUGIA**

Abstract

L'obiettivo dell'articolo è illustrare l'evoluzione del *Welfare State* elvetico verso modelli di attivazione dei beneficiari di prestazioni sociali e discutere le implicazioni di tale ri-orientamento sul benessere e la qualità di vita dei soggetti chiamati ad attivarsi per tornare al lavoro. Il contributo si basa sui risultati intermedi di uno studio valutativo tutt'ora in corso finanziato dal Fondo Nazionale svizzero per la Ricerca Scientifica¹. Nella prima sezione, si comincia con il presentare l'organizzazione dello Stato sociale svizzero e la svolta da un *Welfare State* orientato alla garanzia del reddito a un modello di *Workfare State* basato sul paradigma dell'attivazione. Successivamente, si descrive il terreno della ricerca empirica, costituito dalle Attività di Utilità Pubblica, uno specifico programma d'integrazione concepito per beneficiari del reddito minimo in Canton Ticino. La seconda sezione è dedicata alla presentazione degli obiettivi e degli elementi teorici e metodologici dello studio. Le finalità della ricerca sono la valutazione degli effetti delle Attività di Utilità Pubblica sulla qualità di vita dei partecipanti e l'individuazione delle opportunità di miglioramento del dispositivo d'attivazione. Lo studio adotta un disegno riconducibile al paradigma della ricerca con metodi misti, in quanto combina un'indagine longitudinale di stampo quantitativo su un campione iniziale di un centinaio di soggetti e un'indagine qualitativa fondata su una serie di interviste esplorative condotte con i principali *stakeholder*, sul racconto e il giudizio retrospettivo di un gruppo di partecipanti all'indagine longitudinale e su due *workshop* di discussione, svoltisi di recente con l'obiettivo di elaborare delle concrete proposte per il rafforzamento dell'efficacia della politica pubblica. La terza sezione illustra i risultati intermedi derivati dall'analisi qualitativa, mentre nella quarta sezione si riassumono le principali conclusioni. La valutazione ha permesso di rilevare un mancato allineamento fra i bisogni dei beneficiari di reddito minimo, gli obiettivi istituzionali dello Stato attivatore e le risorse a disposizione dei servizi sociali per l'applicazione della strategia dell'attivazione. Inoltre, lo studio mostra la necessità di sostenere la creazione di vere e proprie imprese sociali per garantire sbocchi professionali duraturi ai beneficiari di prestazioni sociali che presentano uno svantaggio permanente nell'accesso al mercato del lavoro.

Keywords: *Workfare State*, programmi d'attivazione, valutazione della qualità di vita, impresa sociale d'inserimento lavorativo

¹ 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, Lugano.

1. Il riordinamento dello Stato sociale elvetico e ticinese verso il modello dell'attivazione

1.1. L'organizzazione dello Stato sociale elvetico

Lo Stato sociale in Svizzera è sorretto da un sistema di dieci assicurazioni sociali federali che coprono cinque grandi settori di intervento², da una serie di misure consistenti nella produzione ed erogazione di beni e servizi alla persona e da interventi sotto forma di prestazioni monetarie pubbliche erogate ai cittadini direttamente dallo Stato.

Le assicurazioni sociali sono di gran lunga la parte preponderante, ma formano un insieme composito rappresentato da assicurazioni sociali obbligatorie pubbliche e da assicurazioni sociali obbligatorie a regime privato, secondo la distinzione in uso nella contabilità nazionale. Le assicurazioni sociali pubbliche formano una categoria a parte e spesso rappresentano unità istituzionali riconducibili direttamente o indirettamente all'amministrazione pubblica afferente ai tre livelli istituzionali (Confederazione, cantoni e comuni). Esse comprendono l'Assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS), l'Assicurazione invalidità (AI), l'Assicurazione contro la disoccupazione (AD), le Indennità per perdita di guadagno (IPG) a favore dei coscritti e in caso di maternità e gli assegni familiari a beneficio delle persone attive nell'agricoltura. Le assicurazioni sociali obbligatorie a regime privato, contrariamente alle assicurazioni sociali pubbliche, sono offerte da compagnie di assicurazioni private e comprendono l'Assicurazione obbligatoria contro gli infortuni (AINF), l'Assicurazione obbligatoria delle cure medico-sanitarie - o semplicemente Assicurazione malattie (AMAL) - la previdenza professionale (PP) e le prestazioni ai lavoratori non agricoli delle casse per gli assegni familiari (AF). Oltre alle assicurazioni sociali pubbliche e private, esiste anche un regime particolare chiamato Assicurazione militare (AMil) le cui prestazioni sono finanziate attraverso il bilancio della Confederazione (lo Stato federale). Questo regime, assimilabile ad una forma di responsabilità civile della Confederazione, assicura tutte le persone che subiscono un infortunio o si ammalano durante il servizio militare, il servizio di protezione civile o il servizio civile.

I servizi alla persona, per contro, riguardano tutte quelle attività fornite da operatori, sia pubblici che privati, nel quadro di un rapporto diretto con i beneficiari in un determinato contesto o realtà istituzionale (servizi sanitari, residenze per anziani o invalidi, centri diurni, servizi domiciliari).

Le prestazioni monetarie pubbliche, infine, sono versate a sostegno del reddito delle persone con scarse disponibilità economiche. Tra queste misure spicca l'assistenza sociale che eroga in via sussidiaria un reddito a copertura del minimo vitale (nel seguito del testo ci riferiamo a quest'ultima prestazione col termine di "reddito minimo"). A differenza delle assicurazioni sociali federali, la competenza legislativa in materia di reddito minimo spetta ai singoli Cantoni. Tra le prestazioni monetarie pubbliche occorre citare per la loro rilevanza nazionale anche il sistema di riduzione dei premi di assicurazione malattie e le Prestazioni Complementari (PC). Queste ultime, in particolare, proprio perché destinate a integrare le rendite di vecchiaia o d'invalidità che dovessero rivelarsi insufficienti per coprire il costo della vita, sono considerate parti integrante del diritto delle assicurazioni sociali, sebbene non rispecchino le modalità di funzionamento delle assicurazioni sociali.

² La previdenza per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (sistema dei tre pilastri), la protezione contro le conseguenze di una malattia o di un infortunio, le indennità di perdita di guadagno per chi presta servizio militare o in caso di maternità, gli assegni familiari e l'assicurazione contro la disoccupazione.

1.2. 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 misure e interventi sociali. All'interno di questo processo riformatore, si sta affermando una chiara tendenza all'introduzione di forme di incentivazione al lavoro che condizionano il beneficio di una prestazione sociale all'obbligo di ricercare attivamente un impiego o di fornire una "controprestazione". Tali programmi cosiddetti di attivazione sono coerenti con i modelli di *Workfare State* introdotti negli Stati Uniti e in Gran Bretagna fin dagli anni Ottanta e Novanta (Barbier, 2003). Questa tendenza tocca le assicurazioni sociali obbligatorie pubbliche, ma coinvolge anche i dispositivi cantonali di reddito minimo.

Da un lato, lo Stato attivatore riafferma l'etica del lavoro e la responsabilità individuale, in un contesto di aumento dei disavanzi finanziari dello Stato sociale; dall'altro, la transizione dal *Welfare* al *Workfare State* avviene in un contesto di profonde trasformazioni dei modi di lavorare e del funzionamento stesso del mercato del lavoro che generano nuovi bisogni di tutele sociali.

Tra le principali riforme da poco approvate, vi è la quarta revisione della Legge federale sull'assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l'indennità per insolvenza (LADI), accettata da una maggioranza di votanti al referendum del 26 settembre 2010 e in vigore dal 1° aprile 2011. La riforma prevede, oltre ad un aumento dei contributi prelevati sui salari, tagli alle prestazioni erogate per spingere ad un rapido inserimento dei giovani nel mercato del lavoro, sulla scia di una più vasta politica di attivazione indirizzata a tutte le classi d'età iniziata già negli anni Novanta. La riforma ha come obiettivo principale il risanamento finanziario dell'assicurazione sociale, ma potrebbe contribuire a consolidare una serie di effetti negativi, in particolare un riversamento dei costi dell'esclusione lavorativa su altri comparti della sicurezza sociale. L'esempio dell'assicurazione contro la disoccupazione è chiarificatore dell'evoluzione dello Stato sociale svizzero verso una forma di *Workfare State* che coinvolge anche altri dispositivi pubblici. L'obiettivo del *Workfare State* in costruzione è quello di migliorare l'efficienza del sistema economico – vale a dire la sua capacità di creare ricchezza ottimizzando l'impiego di risorse e capacità produttive – rafforzando da un lato l'incentivazione al lavoro e diminuendo dall'altro la generosità delle prestazioni sociali.

Un ulteriore esempio della tendenza in atto è rappresentato dall'Assicurazione contro l'invalidità (AI), assillata da un consistente debito cumulato (15 miliardi di franchi a fine 2010), che punta, oggi più ancora che in passato, a un rapido reinserimento dei suoi beneficiari nel mercato del lavoro. Tra gli obiettivi della nuova "revisione" della Legge federale sull'assicurazione per l'invalidità (LAI), entrata in vigore il 1° gennaio 2012, vi è il miglioramento della "capacità al guadagno" (l'indicatore che serve al calcolo del grado di invalidità) di circa 17.000 beneficiari di rendite attraverso misure di reinserimento. Coerentemente, la riforma – la 6ª dal 1960, anno dell'introduzione dell'AI – 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.

La leva della responsabilità individuale è utilizzata anche nei dispositivi cantonali a garanzia del reddito minimo, i quali spingono i beneficiari, ricorrendo a incentivi materiali e misure di controllo, ad impegnarsi in un percorso di reinserimento nel mercato del lavoro, contribuendo così a rendere più efficiente il sistema della presa in carico dei bisognosi e più efficaci le finalità redistributive della spesa sociale.

Oltre a una generale diminuzione nella generosità delle prestazioni sociali e al condizionamento di tali prestazioni a un comportamento individuale “responsabile”, le politiche di attivazione adottate nei tre comparti della sicurezza sociale summenzionati (assicurazione disoccupazione, assicurazione invalidità e dispositivi di reddito minimo), si avvalgono di un largo spettro di misure di accompagnamento, corsi e stage di formazione, e programmi d’occupazione volti a aumentare la collocabilità dei beneficiari di prestazioni sociali.

1.3. La politica locale per l’inserimento di beneficiari di reddito minimo in Canton Ticino

Il Canton Ticino è uno dei 23 Stati sovrani appartenenti alla Confederazione elvetica. Assieme ai Grigioni, è l’unico cantone italofono. In confronto alla media nazionale, il Ticino si caratterizza per un tasso di disoccupazione fra i più elevati (nel 2013 esso ammontava mediamente al 6,8% secondo i criteri definiti dall’Organizzazione Internazionale del Lavoro, contro una media nazionale del 4,4%).

L’applicazione del dispositivo cantonale di reddito minimo è di competenza dell’Ufficio del Sostegno Sociale e dell’Inserimento (USSI). Al servizio prestazioni dell’USSI spetta principalmente il compito di determinare l’entità e le modalità di versamento della prestazione di reddito minimo. Tuttavia, già a partire dalla fine degli anni Novanta l’Ufficio si è dotato di appositi programmi per l’occupazione e il reinserimento di beneficiari del reddito minimo. Il mandato dell’USSI include quindi anche l’integrazione professionale e sociale, conformemente alle raccomandazioni della Conferenza svizzera delle istituzioni dell’azione sociale, un’associazione professionale che rappresenta le esigenze del sostegno sociale e dell’integrazione delle persone in difficoltà. Nel 2012 è entrata in vigore una nuova strategia d’inserimento che prevede una collaborazione più sistematica fra l’USSI e la Sezione del Lavoro, cui fanno capo gli Uffici regionali di collocamento per disoccupati (URC). Il cambiamento più importante consiste nel trasferimento agli URC della gestione di una fetta rilevante di beneficiari di reddito minimo con potenziale d’inserimento sul mercato del lavoro ordinario. Gli URC sono divenuti responsabili della missione d’inserimento professionale di tali soggetti e possono avvalersi a questo scopo della maggior parte dei programmi di attivazione per disoccupati previsti dalla Legge federale sull’assicurazione obbligatoria contro la disoccupazione e l’indennità per insolvenza (LADI) e dalla Legge cantonale sul rilancio dell’occupazione e sul sostegno ai disoccupati (L-Rilocc).

La nuova strategia d’inserimento prevede un maggiore sforzo di valutazione dell’occupabilità dei beneficiari di reddito minimo già nei primi mesi dall’entrata in assistenza. Una prima selezione viene effettuata dai funzionari dell’USSI attraverso i dossier cartacei inoltrati per la richiesta di prestazioni. Già su questa base risulta possibile stabilire se il soggetto è attivabile in misure d’attivazione. Sono ritenute persone non attivabili e quindi destinate all’assistenza “passiva” coloro che: hanno una domanda d’invalidità pendente, sono collocate in un istituto, dispongono di un certificato di malattia o d’infortunio di lungo periodo, hanno problemi di dipendenze certificati, hanno figli minori di 3 anni e hanno un reddito da lavoro superiore ai 6.000 franchi annui. Per i soggetti attivabili, l’USSI valuta, in collaborazione con l’URC competente, il potenziale d’inserimento sul mercato del lavoro ordinario. Se il preavviso è favorevole, la persona è presa in carico dall’URC per quanto concerne l’attribuzione alle misure attive. In caso contrario, il mandato d’integrazione, a carattere sociale, rimane di competenza dell’USSI, che valuta la possibilità di attivare il soggetto in programmi d’occupazione denominati “Attività di Utilità Pubblica”, riconducibili al modello del mercato del lavoro secondario. L’obiettivo di un ritorno sul mercato ordinario non è scartato a priori, ma si

reputa opportuno, in un primo momento, attivare e verificare le capacità personali in un ambito professionale protetto.

1.4. Le Attività di Utilità Pubblica

Le Attività di Utilità Pubblica (AUP) sono un programma di “*direct job creation*” e consistono in periodi di ri-Allenamento al lavoro da svolgere nel settore pubblico o non profit, presso amministrazioni comunali, residenze per anziani, istituti per invalidi, varie organizzazioni senza scopo di lucro e due “programmi collettivi” promossi da enti specializzati nell’inserimento di lavoratori svantaggiati con caratteristiche simili all’impresa sociale. Il contratto iniziale ha una durata di 6 mesi rinnovabili a determinate condizioni. Non si tratta tuttavia di un vero contratto di lavoro e al partecipante non viene corrisposto un salario, ma semplicemente un incentivo economico di 200 franchi mensili finanziato dall’ente pubblico 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 rimane pertanto a beneficio dell’assistenza pubblica e il supplemento finanziario integra la prestazione di reddito minimo. Sulla base di un contratto d’inserimento stipulato con l’Ufficio cantonale, il soggetto si impegna a partecipare alle misure d’integrazione proposte. Conformemente al principio di *Workfare*, il mancato rispetto, senza validi e comprovati motivi, degli obblighi previsti dal contratto d’inserimento comporta il rischio d’incorrere in una sanzione sotto forma di una riduzione temporanea della prestazione sociale ordinaria.

Gli inserimenti in AUP possono essere individuali (la persona è inserita in un normale team di lavoro) oppure avvenire in forma collettiva presso enti specializzati nella missione d’integrazione di lavoratori svantaggiati; in questo caso un numero importante di beneficiari del reddito minimo è inquadrato da pochi collaboratori regolarmente assunti dall’organizzatore. Le mansioni offerte ai partecipanti sono piuttosto variabili e spaziano da attività all’aperto (agricoltura, giardinaggio, manutenzione di spazi esterni, ecc.) a lavori d’ufficio, informatica, cucina e pulizia. Nella misura del possibile, si cerca di abbinare il posto di lavoro con le attitudini, le esperienze e gli interessi del candidato. Tuttavia, l’impossibilità di far capo al settore privato e il numero limitato di posti disponibili rende talvolta difficoltoso l’abbinamento.

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. 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 (re)inserimento sul mercato ordinario. Le AUP non hanno un esplicito obiettivo formativo, ma dovrebbero servire piuttosto alla verifica o all’acquisizione di una serie di attitudini e prerequisiti minimi indispensabili al collocamento lavorativo, quali la puntualità, la costanza e la capacità di lavorare in gruppo. Laddove non si 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. Oltre alle finalità professionali e sociali, le AUP possono venir utilizzate, in casi particolari, come strumento di sanzione o di controllo all’indirizzo di soggetti sospettati di non essere motivati al lavoro o di avere un impiego non dichiarato.

2. Obiettivi e metodologia della ricerca

La finalità dello studio consiste nella valutazione dell'impatto delle AUP a livello individuale e, più in generale, la valutazione dell'efficacia del dispositivo d'inserimento sociale a favore dei beneficiari di reddito minimo.

La valutazione si muove su due assi fra loro intrecciati: in primo luogo, nell'ottica di una "valutazione sommativa" (Scriven, 1991), l'obiettivo consiste nel dare un giudizio sintetico sull'efficacia del programma, con una finalità di rendicontazione dei risultati raggiunti. In secondo luogo, in un'ottica di "valutazione formativa" (Scriven, 1991), lo studio mira a sviscerare i processi che favoriscono, rispettivamente ostacolano, il raggiungimento degli esiti previsti, al fine di fornire indicazioni utili al miglioramento della politica pubblica (Rossi et al., 2004).

2.1.1. La valutazione sommativa – Elementi teorici

La prima tappa nello sviluppo di uno strumento di misura degli effetti è l'identificazione dei risultati pertinenti per la valutazione (Rossi et al., 2004). Nella valutazione delle politiche d'attivazione, si possono distinguere sostanzialmente due tipi d'impatto individuali: gli impatti sull'occupabilità (efficacia professionale) e gli impatti sul benessere personale (efficacia sociale).

A dispetto dell'importanza dei benefici sociali (soprattutto in un contesto di disoccupazione elevata e persistente), e nonostante l'enfasi accordata dalla Strategia europea per l'occupazione agli obiettivi di coesione e inclusione sociali (Pierre, 1999; Kluve, 2005), le valutazioni empiriche delle politiche attive del mercato del lavoro hanno largamente privilegiato la misura degli effetti sull'occupabilità (Kluve, 2005; Card et al., 2009). In senso generale, l'occupabilità può essere definita come "la speranza oggettiva o la probabilità più o meno elevata che ha una persona in cerca d'impiego di trovarne uno" (Ledrut, 1966, citato in Gazier, 1990). L'efficacia professionale è generalmente misurata in termini di (maggiori) probabilità di ritrovare un impiego o di uscire dal dispositivo della sicurezza sociale a seguito della partecipazione a un programma d'attivazione. Il focus sull'occupabilità è coerente con la logica delle politiche attive, il cui scopo fondamentale è il reinserimento dei disoccupati sul mercato del lavoro ordinario in un'ottica di ritorno al pieno impiego.

I risultati cui sono giunte le valutazioni internazionali di programmi classici di "*job creation*" nel settore pubblico e non profit sono sovente poco incoraggianti se riferiti alle probabilità di ritrovare un vero lavoro (Card et al., 2009). Per contro, una rassegna di Meager e Evans (1998) sembra indicare che determinate esperienze di imprenditorialità sociale (denominate "*intermediate labour market*"), maggiormente autonome e orientate al mercato, con portata locale e sovente associate a progetti di rilancio di comunità o regioni sfavorite sul piano socio-economico, siano in grado di ottenere risultati sostanzialmente positivi in termini di opportunità d'impiego e di guadagno ulteriori.

Per quanto concerne l'efficacia sociale, l'evidenza scientifica derivata dalle valutazioni delle politiche attive è piuttosto scarsa³. La presente ricerca si prefigge di ovviare a tale lacuna, focalizzando l'attenzione

³ Delle analisi più approfondite sugli effetti "sociali" sono state promosse nel campo della valutazione delle imprese sociali d'inserimento lavorativo, la cui missione, anche laddove l'organizzazione rappresenti un "ingranaggio" delle politiche d'attivazione, si focalizza prioritariamente sull'integrazione e la qualità di vita del lavoratore svantaggiato. Per l'Italia, occorre

sull'analisi specifica degli effetti dell'inserimento sul benessere dei partecipanti a programmi AUP. Tale scelta appare oltremodo legittima, nella misura in cui le AUP hanno un obiettivo primario d'integrazione sociale e sono indirizzate a soggetti particolarmente fragili non unicamente dal punto di vista lavorativo, ma spesso anche dal punto di vista sociale.

Un problema cruciale dal punto di vista concettuale e metodologico consiste tuttavia nella difficoltà di formalizzare e misurare il complesso spettro di effetti riconducibili al benessere personale (Marée, 2005). Essi possono essere classificati sotto l'ampio cappello del concetto di "qualità di vita", termine emerso nel quadro del movimento a favore degli indicatori sociali, sviluppatosi a cavallo fra la fine degli anni Sessanta e l'inizio degli anni Settanta, allorquando gli scienziati sociali hanno cominciato a dubitare del fatto che la crescita economica dovesse essere l'obiettivo più importante del progresso nelle società occidentali altamente industrializzate (Land et al., 2012).

Il concetto di qualità di vita può essere definito, in modo generico, come "un giudizio valutativo su aspetti maggiori, o sulla globalità, di una vita o di una società" (Gasper, 2010). Gli indicatori della qualità di vita individuale sono percezioni, comportamenti o condizioni specifiche a una sfera dell'esistenza, che offrono un'indicazione sul benessere di una persona (Schalock, 2004).

In letteratura, vi è un ampio ventaglio d'interpretazioni della qualità di vita, facenti capo a svariate discipline scientifiche, con un grosso rischio di semplificazione. Phillips (2006) identifica cinque grandi filoni di ricerca sulla qualità di vita individuale: (a) il benessere soggettivo; (b) la qualità di vita legata alla salute; (c) l'utilitarismo; (d) gli approcci basati sui bisogni e le capacità; (e) gli studi sulla povertà e l'esclusione sociale.

I molteplici approcci d'analisi della qualità di vita possono distinguersi su vari aspetti; una delle principali dicotomie oppone approcci unidimensionali e approcci multidimensionali. A differenza degli approcci unidimensionali, il punto di forza dei modelli multidimensionali è quello di non limitare il giudizio sulla qualità di vita a un unico aspetto dell'esistenza, ma di essere invece espressamente pluralistici (Fusco, 2007). L'adozione di un approccio multidimensionale implica la necessità di individuare una serie di sfere dell'esistenza rilevanti sulle quali fondare l'analisi. La presente valutazione si concentra su cinque dimensioni che possono essere considerate fondamentali per definire la qualità di vita individuale: il benessere psicologico, la salute, le relazioni sociali, la situazione finanziaria e il lavoro.

L'ipotesi generale di ricerca è che la partecipazione a programmi AUP provochi un miglioramento della qualità di vita rispetto alla condizione di disoccupazione.

2.1.2. La valutazione sommativa – Elementi metodologici

Con riferimento agli aspetti metodologici, l'indagine empirica a carattere sommativo si basa su un approccio a "metodi misti" (Teddlie e Tashakkori, 2009), a volte denominato anche disegno di ricerca multi-metodo (Brewer e Hunter, 2006). La strategia multi-metodo sfrutta il fatto che, sebbene tutti i metodi siano

senza dubbio citare il recente libro di Sara Depedri (Depedri, 2012). A livello internazionale, è possibile riferirsi a numerose pubblicazioni (fra le altre: De Jonckheere et al., 2008; Dufour et al., 2001; Fecher et al., 2002; Lefèvre, 2001; Nicaise et al., 2005). Per una tipologia complessiva degli impatti collettivi delle imprese sociali d'inserimento, è opportuno citare il contributo teorico e metodologico di Michel Marée (Marée, 2005).

imperfetti ai fini dell'inferenza causale, le loro debolezze differiscono e i loro distinti punti di forza permettono di controllare e compensarne, almeno parzialmente, i limiti (Brewer e Hunter, 2006). In questo senso, il disegno di ricerca è riconducibile alla strategia di "triangolazione fra metodi" (Denzin, 1978, citato in Jick 1979), vale a dire la combinazione di metodologie diverse nello studio di un medesimo fenomeno⁴. Secondo Denzin, la triangolazione fra metodi costituisce uno strumento di validazione incrociata laddove due o più metodi distinti producano risultati congruenti e forniscano dati comparabili. La convergenza fra metodi aumenta la fiducia che i risultati siano validi e non rappresentino un artefatto metodologico. La corroborazione dei risultati è però solo una delle possibili funzioni della triangolazione. Essa può anche servire a aumentare la comprensione del fenomeno oggetto di studio, a complementare l'analisi proveniente da un metodo con l'analisi proveniente da altri metodi, oppure a esplorare le eventuali contraddizioni emerse da tipologie distinte di dati (Brannen, 2005).

Nell'ottica di un approccio *mixed methods*, lo studio combina pertanto una valutazione di stampo prettamente quantitativo, basata su un'indagine panel di beneficiari del reddito minimo attribuiti al dispositivo dell'inserimento sociale, e una valutazione a carattere maggiormente qualitativo, fondata in larga misura su una serie di interviste semi-strutturate presso un sotto-campione di partecipanti all'indagine panel, ovvero coloro che stanno svolgendo o hanno svolto un programma in passato. Le prime indicazioni qualitative circa gli effetti delle AUP sono state tuttavia raccolte già nella fase esplorativa dello studio per mezzo di una sequenza di interviste con gli *stakeholder* di programmi AUP.

L'indagine longitudinale quantitativa si basa su dati osservazionali raccolti su un campione iniziale di 104 beneficiari di reddito minimo. Il disegno di ricerca prevede tre osservazioni a distanza di 8 mesi l'una dall'altra. L'ultima rilevazione si concluderà nell'ottobre del 2014. La raccolta dati avviene tramite un questionario standardizzato che consente di rilevare la qualità di vita sulla base di cinque indicatori validati in studi analoghi e riconducibili agli approcci del benessere psicologico e della qualità di vita legata alla salute: la soddisfazione della vita in generale, il profilo di salute fisica e il profilo di salute mentale (Maruish, 2012), l'autostima (Prezza et al., 1997) e la soddisfazione finanziaria.

A causa della particolarità del gruppo-target (livello formativo mediamente basso, presenza di molte persone di origine straniera, ecc.), si è deciso di somministrare il questionario tramite delle interviste in faccia a faccia. Questa scelta, pur essendo particolarmente dispendiosa, garantisce una maggiore qualità del dato e ci è sembrato anche un modo utile per favorire e valorizzare il coinvolgimento dei partecipanti.

L'analisi statistica farà capo a tecniche di *panel data analysis*; la natura longitudinale del dato permetterà di controllare, attraverso modelli di regressione a effetti fissi, l'influenza di caratteristiche non osservabili dal ricercatore, il cui impatto si assume essere costante nel tempo.

Contemporaneamente all'indagine quantitativa, vengono raccolti i dati per la valutazione di carattere maggiormente qualitativo, fondata sul giudizio retrospettivo dei partecipanti a programmi AUP. Dopo la somministrazione del questionario, le persone che hanno concluso o stanno svolgendo un programma vengono interrogate sulla loro esperienza. Si procede tramite un'intervista semi-strutturata, seguendo un canovaccio standardizzato composto prevalentemente da domande aperte. I principali temi sondati sono: la soddisfazione generale, gli aspetti positivi e negativi dell'AUP e gli effetti sulla qualità di vita generale e su

⁴ La forma di triangolazione adottata risulta tuttavia "imperfetta", in quanto la raccolta dei dati quantitativi e qualitativi si svolge all'interno di una medesima intervista.

aspetti specifici del benessere (salute fisica, benessere psicologico, relazioni sociali, situazione finanziaria e comportamenti associati alla salute).

L'analisi qualitativa dovrebbe contribuire a corroborare e meglio interpretare i risultati dell'indagine quantitativa, fornendo nel contempo informazioni complementari sull'impatto dei programmi AUP.

2.2. La valutazione formativa

La valutazione formativa dei punti di forza, dei limiti e delle opportunità di miglioramento dei programmi AUP e, più in generale, del dispositivo d'inserimento a favore di beneficiari del reddito minimo, si basa su una sequenza di interviste e di incontri con i principali *stakeholder*.

In una fase preliminare dell'indagine, abbiamo svolto delle interviste esplorative con rappresentanti dell'amministrazione cantonale, degli enti organizzatori e con un campione di 15 partecipanti. Tali interviste hanno avuto lo scopo di sondare il terreno di studio e di preparare al meglio la valutazione sommativa successiva. Inoltre, l'analisi delle interviste esplorative ha fatto emergere una prima serie di considerazioni interessanti per il *policy maker*, sia per quanto attiene gli effetti delle AUP (finalità sommativa), sia nell'ottica di una riflessione attorno alle opportunità di miglioramento dell'intervento pubblico in funzione del mandato legato all'integrazione professionale e sociale (finalità formativa). Questi risultati sono stati successivamente integrati da ulteriori spunti ricavati dalla prima tornata di interviste con il campione di partecipanti all'indagine panel.

Su queste basi, sono stati organizzati nel dicembre scorso dei *workshop* di presentazione e discussione dei risultati intermedi della ricerca, che hanno coinvolto un buon numero di attori interessati. Dai gruppi di discussione sono emerse una serie di interessanti proposte, che saranno ulteriormente vagliate nei prossimi mesi allo scopo di elaborare degli accorgimenti concreti per migliorare la presa in carico e le opportunità d'integrazione del *target group*.

3. Presentazione dei primi risultati

Nella seconda parte dell'articolo, si presentano i risultati intermedi della ricerca. Si tratta delle conclusioni ricavate dalle interviste esplorative condotte presso gli *stakeholder* dei programmi AUP, dalla prima tornata di interviste semi-strutturate ai partecipanti all'indagine panel e dai *workshop*. Non siamo per contro ancora in grado di illustrare i risultati della valutazione sommativa a carattere quantitativo.

3.1. Effetti sulla sfera lavorativa

Considerando che l'obiettivo primario delle AUP è il riallenamento al lavoro, gli organizzatori sono stati invitati a esprimersi circa i 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.).

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. Interessante a questo proposito la seguente citazione: "C'è chi comincia ad essere puntuale, perché capisce che la puntualità è un valore, c'è chi comincia a percepire le cose con una certa fluidità e non è più tutto così faticoso, le cose cominciano a incasellarsi una dietro l'altra, mentre prima arranchi, sembra che capitino tutte a te, ma in realtà è lo stile di vita che hai. Regolarità lavorativa si traduce in una regolamentazione del modo di fare".
- 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.

3.2. Effetti 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 risulta 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 menzionano difficoltà a mantenere in AUP le persone con problemi riconducibili alla tossicodipendenza e all'alcolismo: "Tutte le persone che hanno una dipendenza medio-grave hanno bisogno di essere curate prima che di lavorare. Se poi nella terapia c'è anche il lavoro, è giusto perché è terapeutico". Tuttavia, due interlocutori sottolineano l'efficacia potenziale delle AUP per persone affette da problematiche di tossicodipendenza. Infatti, laddove si riesca ad instaurare una continuità lavorativa, si osserverebbero evidenti benefici sul benessere e di riflesso un effetto positivo sul livello di consumo di sostanze: "Per le persone che hanno problemi di dipendenza il programma è pedagogico: se riesci a installare una continuità lavorativa, hai già fatto metà dell'opera. Ciò ha un impatto anche a livello di consumo della sostanza: aumenta la continuità lavorativa, ti senti meglio, aumenta la tua produttività e hai sempre meno bisogno di apporti esterni. In assoluto l'orticoltura o il lavoro in elettronica sono il meglio".

Gli aspetti maggiormente citati dagli organizzatori di AUP 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'avere 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 lavoro 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.

3.3 Mantenimento degli effetti dopo la conclusione dell'AUP

La maggioranza degli intervistati sottolinea il rischio che parte dei partecipanti 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. "Se non c'è un dopo è molto frustrante, la persona non capisce il perché e di riflesso ci può essere un effetto negativo sull'autostima. Spesso l'interpretazione è che non si è capaci". A questo proposito appare significativa l'opinione di un organizzatore che afferma: "La cosa che ci domandiamo a volte è che senso hanno queste AUP. (...) Finiti i sei mesi la persona si ritrova nuovamente a casa".

Taluni intervistati sono comunque 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). "Restano le relazioni con noi e con i colleghi, resta il ricordo della possibilità che si è data loro di ripartire. C'è gratitudine. Molti si riattivano per merito loro, magari senza gran successo ma ci provano: è il principio di una battaglia".

3.4 Sentimenti negativi indotti dalla partecipazione all'AUP

Alcuni organizzatori sottolineano con vigore il rischio in alcuni partecipanti che hanno tratto particolare giovamento dall'AUP di una sorta di "caduta", legata alla mancanza di alternative una volta conclusosi il provvedimento. Altri rilevano un sentimento di esasperazione di problemi precedenti legati al proprio vissuto di disoccupato, che si ripercuotono sul periodo in AUP: "Si sentono stigmatizzati perché sono fuori dal mercato del lavoro. (...) Chi è fuori dal mercato del lavoro si sente ai margini, non ha possibilità di esprimersi, vive un senso di solitudine. (...) Questo ce l'hai prima e dopo il programma. Il programma un po' te lo fa dimenticare, un po' te lo ricorda di più". 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 di inquietudine e frustrazione che derivano dalla mancanza di alternative una volta conclusosi il periodo di AUP, di sfruttamento per la mancanza di un compenso commisurato all'impegno ("si fa profitto e a noi non entra niente"), e di inadeguatezza ("alcuni pensano di non essere utilizzati nella maniera giusta"). Alcuni soggetti si ritengono in effetti sfruttati in ragione della scarsa remunerazione ricevuta e per la percezione che l'ente organizzatore approfitti delle persone a beneficio di reddito minimo unicamente per disporre di

manodopera gratuita (altri partecipanti vedono per contro nell'AUP un aiuto dal punto di vista finanziario). In alcune interviste è pure emerso un sentimento di frustrazione dovuto alla speranza, disattesa, di essere assunto dal datore di lavoro. In altri casi, è stato rilevato un certo grado di insoddisfazione a causa di un sotto-utilizzo delle proprie capacità professionali. Infine, alcuni soggetti dichiarano di essere stati vittima di "ghettizzazione" da parte dei colleghi per il fatto di provenire dal dispositivo del reddito minimo.

3.5 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 AUP. Le opportunità di miglioramento sono poi state in larga misura discusse e approfondite durante i *workshop* organizzati nel dicembre scorso, 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 dei beneficiari di reddito minimo attribuiti al dispositivo d'inserimento sociale, che risulta allo stato attuale piuttosto lacunoso in ragione anche del pesante carico di lavoro 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. In maniera esemplificativa, secondo le parole di un organizzatore: "Investiamo tanti soldi per l'inserimento: ma quanto costano? (...) Ci vorrebbe un accompagnamento simile al *case management* oppure sarebbe auspicabile l'assegnazione di un consulente alla persona in AUP". La figura del *tutor* permetterebbe di avere un maggior scambio di 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* oppure riconoscere all'organizzatore di AUP i costi relativi all'accompagnamento di questi soggetti particolarmente fragili.

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 sottolineato 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 socio-sanitario 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 del provvedimento 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. 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 residenze 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 remunerato *part-time* 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" del reddito minimo. Lo stesso discorso potrebbe essere fatto anche per i Comuni, o per altri datori di lavoro che fossero disposti a assumere un partecipante. Già oggi è possibile, per gli enti o le aziende che intendessero ingaggiare un beneficiario di reddito minimo 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 di 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. Nell’ottica di creare alternative più sostenibili al mercato primario, occorre prevedere 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: “Mi domando se per alcuni [utenti in AUP] non si potrebbero creare delle aziende sociali, un po’ come i nostri laboratori protetti. (...) Un potenziamento di attività occupazionali di utilità sociale, non come AUP ma a tempo indeterminato.” Infatti, secondo lo stesso intervistato, “guardando anche semplicemente le persone che hanno l’AUP qui da noi, soltanto uno o due riuscirebbero a trovare e reggere un ritmo all’esterno, non in un ambiente protetto, (...) ma da qualche parte molti hanno delle risorse e la costanza di voler riprendere, che andrebbero in qualche modo sfruttate”. 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 di 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 del reddito minimo 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, che evitino pure 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.

4. Conclusioni

L’impressione complessiva è che, per un numero rilevante di partecipanti, le AUP siano un’esperienza benefica per la qualità di vita personale. Gli effetti positivi riguardano in particolare la sfera del benessere psicologico e delle relazioni sociali, ma in determinati casi si estendono anche ai comportamenti associati alla salute. In quest’ottica, il limite principale è rappresentato dalla durata temporanea del provvedimento.

In generale, lo studio ha messo in luce almeno due aspetti critici del dispositivo d’integrazione. Il primo concerne uno scostamento osservabile fra i bisogni dei beneficiari di reddito minimo, 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. Il secondo riguarda i limiti del paradigma tradizionale dell’attivazione e la necessità di sviluppare anche nel nostro Paese un settore d’impresa sociale.

4.1 Mancato allineamento fra bisogni dei beneficiari di reddito minimo, obiettivi e risorse dello Stato attivatore

L'elevato numero di dossier in carico ai funzionari dell'USSI e il tempo necessario all'espletamento della loro missione principale, ovvero la determinazione dell'entità della prestazione di reddito minimo, limita fortemente la possibilità di garantire un adeguato accompagnamento dei beneficiari nel loro percorso d'integrazione. In più occasioni, è emersa una certa insoddisfazione da parte dei beneficiari rispetto alla relazione con i funzionari, giudicata troppo saltuaria, rigida e non sempre attenta ai bisogni effettivi della persona. Occorre inoltre sottolineare che i funzionari cantonali svolgono una funzione socio-amministrativa e in linea generale non dispongono, oltre che del tempo sufficiente, neanche di una formazione specifica che permetta loro di svolgere al meglio il mandato d'integrazione socio-professionale. Se l'implementazione della nuova strategia d'inserimento in collaborazione con la Sezione del Lavoro dovrebbe permettere ai funzionari di concentrarsi maggiormente sui beneficiari inseriti in un percorso d'integrazione sociale, appare nondimeno necessario prevedere un potenziamento e una personalizzazione dell'accompagnamento dei partecipanti a misure AUP. Questi ultimi, pur manifestando nella maggior parte dei casi il bisogno di un collocamento lavorativo, presentano infatti non di rado dei limiti e delle fragilità particolari. Ai fini dell'accompagnamento, si potrebbe anche ricorrere, in determinati casi, a operatori attivi presso organizzatori di misure AUP o presso alcuni servizi sociali comunali.

Oltre a rafforzare l'accompagnamento, lo Stato attivatore dovrebbe investire maggiormente nelle capacità e nel capitale umano dei lavoratori svantaggiati. Da questo punto di vista, l'AUP permette a diversi partecipanti di riattivarsi e funge in alcuni casi da trampolino verso percorsi di formazione e riqualifica professionale. Tuttavia, la valenza formativa dell'AUP pare ancora insufficiente. Per una serie di profili, si potrebbe concepire l'AUP come un progetto formativo che preveda l'acquisizione e la certificazione di competenze spendibili sul mercato del lavoro. In questo modo, si garantirebbe un valore aggiunto all'esperienza e si offrirebbero migliori prospettive d'impiego a medio e lungo termine.

4.2 Mancanza di sufficienti sbocchi lavorativi: il bisogno 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 del reddito minimo, sia presso datori di lavoro "tradizionali" (per esempio attraverso incentivi temporanei o permanenti all'assunzione o vere e proprie quote legali), sia sostenendo lo sviluppo di imprese sociali d'inserimento lavorativo.

Nel campo dell'imprenditoria sociale, si sente il bisogno di idee nuove, di innovazione sociale. Lo Stato può creare le condizioni quadro, ma sono i privati a dovere prendere l'iniziativa, a sviluppare idee innovative. Il direttore di un'impresa sociale è comunque un imprenditore, qualcuno che ci mette energia, iniziativa, e che deve trovare i finanziamenti sufficienti a coprire i propri costi. Nonostante un interesse e un fermento crescenti (da salutare in modo positivo), vi è la sensazione che l'avversione al rischio sia ancora molto presente, ostacolando lo sviluppo di un modello d'impresa sociale mista, in cui l'azienda si assuma la responsabilità dell'iniziativa e una buona dose di rischio, anche se riceve in cambio un aiuto (almeno iniziale) da parte dell'ente pubblico. Già in un recente studio esplorativo sul settore a livello nazionale,

avevamo sottolineato come in Svizzera si sia consolidata negli anni una dipendenza finanziaria del Terzo Settore nei confronti dello Stato, così stretta da ostacolare l'evoluzione in senso produttivo e imprenditoriale del settore non profit, al quale fa generalmente riferimento il concetto di impresa sociale (Crivelli et al., 2011). L'ente pubblico dovrebbe, dal canto suo, essere disposto a sorreggere lo sviluppo di imprese 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 (promozione di uno sviluppo economico sostenibile, maggiore coesione sociale, ecc.). Attualmente la SUPSI conduce, in collaborazione con due istituti attivi in Svizzera tedesca (*Fachhochschule Nordwestschweiz* e *Fernfachhochschule Schweiz*), un progetto di ricerca a livello nazionale che intende ricostruire, per mezzo di 22 *case studies*, i meccanismi di funzionamento delle imprese sociali svizzere, sia da un punto di vista economico e della gestione d'impresa, sia rispetto all'integrazione sociale e professionale di lavoratori svantaggiati⁵. L'obiettivo finale del progetto è quello di catturare le condizioni quadro nelle quali le imprese sociali si trovano a operare, sottolinearne il potenziale d'innovazione sociale e valutare i fattori che ostacolano uno sviluppo armonioso del settore.

Un sostegno ottimale ed efficace da parte dell'ente pubblico verso forme innovative di impresa sociale non può prescindere, a nostro avviso, dall'applicazione di tutte quelle proposte espresse dagli intervistati nel corso dell'indagine, come l'esigenza di personalizzare i posti e i percorsi di lavoro in base ai bisogni e alle difficoltà dei partecipanti (immaginando un orientamento particolarmente accentuato al mercato e all'integrazione per alcuni profili e, all'opposto, strutture più protette per gli altri), nonché la garanzia di un accompagnamento professionale e sociale (attraverso figure trasversali che fungano da tutor) e di una relazione più umana con i servizi che sono chiamati ad applicare le politiche dell'attivazione. Data la particolare vicinanza delle imprese sociali alle esigenze del mercato primario, esse potrebbero rappresentare uno strumento alquanto efficace di formazione e rafforzamento del capitale umano dei beneficiari del reddito minimo e di altre categorie di lavoratori svantaggiati, offrendo quindi, oltre a prospettive occupazionali durature all'interno dell'organizzazione, anche concrete opportunità di collocamento esterno.

Bibliografia

Barbier J.-C. (2003), "La logica del *Workfare* in Europa e negli Stati Uniti: i limiti delle analisi globali", *Assistenza sociale*, n. 3-4, luglio-dicembre 2003, pp. 209-235.

Brannen J. (2005), *Mixed Methods Research: A discussion paper*, ESRC National Centre for Research Methods, NCRM Methods Review Papers NCRM/005.

Brewer J., Hunter A. (2006), *Foundations of Multimethod Research: Synthesizing Styles*, Sage Publications.

Card D., Kluve J., Weber A. (2009), *Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*, Discussion Paper No. 4002, IZA, Bonn.

⁵ Crivelli L. (2012), *Die Sozialfirma als Grundstein sozialer Innovation (INSOCH)*, Studio su mandato della Fondazione Gebert Rüf di Basilea.

Crivelli L., Bracci A., Avilés G. (2011), *I modelli di impresa sociale in Svizzera: risultati di un'indagine esplorativa condotta sul piano nazionale*, Rapporto di ricerca su mandato del Fondo Nazionale Svizzero per la Ricerca Scientifica, DSAS-SUPSI (una sintesi del rapporto è scaricabile dal sito: <http://www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00098/index.html?lang=it>)

De Jonckheere C., Mezzena S., Molnarfi C. (2008), *Les entreprises sociales d'insertion par l'économie. Des politiques, des pratiques, des personnes et des paradoxes*, ies éditions, Genève.

Denzin N. K. (1978), *The Research Act*, 2nd edition, Mc-Graw-Hill, New York.

Depedri S. (2012), a cura di, *L'inclusione efficiente. L'esperienza delle cooperative sociali di inserimento lavorativo*, Franco Angeli, Milano.

Dufour S., Fillion Ch., Rodriguez P., Vaillancourt-Laflamme C. (2001), "L'évaluation des entreprises d'insertion: un exemple d'appropriation de l'évaluation participative", *Cahiers de recherche sociologique*, N. 35, UQAM, Québec, pp. 101-123.

Fecher F., Sak B., Dussart Ch., Grosjean Ph., Hamende V., Toussaint V. (2002), *L'économie sociale d'insertion. Analyse des complémentarités et de l'efficacité des outils d'économie sociale*, Academia Press, Gent.

Fusco A. (2007), *La pauvreté. Un concept multidimensionnel*, Ed. L'Harmattan, Paris.

Gasper D. (2010), "Understanding the diversity of conceptions of well-being and quality of life", *The Journal of Socio-Economics*, 39, pp. 351-360.

Gazier B. (1990), "L'employabilité: brève radiographie d'un concept en mutation", *Sociologie du travail*, 4/90, pp. 575-584.

Jick T. D. (1979), "Mixing Qualitative and Quantitative Methods: Triangulation in Action", *Administrative Science Quarterly*, 24(4), Qualitative Methodology, pp. 602-611.

Kluve J. (2005), *Study on the effectiveness of ALMPs*, Research project for the European Commission, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Final Report.

Land K. C., Michalos A. C., Sirgy M. J. (2012), "Prologue: The Development and Evolution of Research on Social Indicators and Quality of Life (QOL)", in Land K. C., Michalos A. C., Sirgy M. J., a cura di, *Handbook of Social Indicators and Quality of Life Research*, Springer, pp. 1-22.

Lefèvre C. (2001), "Insertion et qualité de vie: une approche multidimensionnelle", in Liénard G., a cura di, *L'insertion : défi pour l'analyse, enjeu pour l'action*, Pierre Mardaga éditeur, pp. 119-139.

Marée M. (2005), *Les impacts collectifs de l'insertion – Définition, typologie et techniques de mesure*, Rapport rédigé dans le cadre du contrat de recherche "Economie sociale, intégration sociale et développement durable" de la Politique scientifique fédérale, Université de Liège.

Maruish M. E. (2012), a cura di, *User's Manual for the SF-12v2 Health Survey*, third edition, QualityMetric Incorporated.

Meager N., Evans C. (1998), *The evaluation of active labour market measures for the long-term unemployed*, ILO, Employment and Training Papers 16.

Nicaise I., Rubbrecht I., Matheus N., D'Addio A. (2005), *Do active labour market policies invest in capabilities? The case of Flemish social enterprises*, Working Paper, HIVA, K.U. Leuven.

Phillips D. (2006), *Quality of Life. Concept, policy and practice*, Routledge, London and New York.

Pierre G. (1999), *A framework for active labour market policy evaluation*, ILO, Employment and Training Papers 49.

Prezza M., Trombaccia F., Armento L. (1997), "La scala dell'autostima di Rosenberg: traduzione e validazione italiana", *Bollettino di psicologia applicata*, 223, pp. 35-44.

Rossi P.H., Lipsey M.W., Freeman H.E. (2004), *Evaluation: a systematic approach*, 7th edition, SAGE Publications.

Schalock R. L. (2004), "The concept of quality of life: what we know and do not know", *Journal of Intellectual Disability Research*, 48(3), pp. 203-216.

Scriven M. (1991), *Evaluation Thesaurus*, 4th edition, Sage, Newbury Park.

Teddlie C., Tashakkori A. (2009), *Foundations of Mixed Methods Research. Integrating Quantitative and Qualitative Approaches in the Social and Behavioral Sciences*, Sage Publications.