

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>7710 R</b>	26 novembre 2019	<b>SANITÀ E SOCIALITÀ</b>
Concerne		

## **della Commissione gestione e finanze sul messaggio 11 settembre 2019 concernente la richiesta di stanziamento di un credito d'investimento di complessivi CHF 900'000.- per il sostegno alla costruzione e alla manutenzione straordinaria di alloggi per persone momentaneamente senza fissa dimora**

### **1. INTRODUZIONE**

Il tema della precarietà, relativa al bisogno della creazione di ulteriori posti per persone momentaneamente senza fissa dimora è sui banchi della politica cantonale da circa un decennio. La proposta si inserisce in un dibattito su un tema già oggetto di numerosi atti parlamentari presentati da differenti deputati nel corso degli ultimi dieci anni.

I dati contenuti nel messaggio testimoniano che, pur non essendo confrontati con una vera e propria emergenza sociale (paragonabile a quella di paesi a noi vicini), il tema è di attualità e di interesse pubblico.

L'ultimo messaggio del Consiglio di Stato che ha trattato il tema delle persone momentaneamente senza fissa dimora era il 6299<sup>1</sup> (del 11 novembre 2009) nel quale il Governo scrisse che "in Ticino non vi era evidenza di un bisogno di 60 posti supplementari di accoglienza nel Cantone Ticino" Nello stesso documento il Governo scriveva pure di ritenere "opportuno che queste iniziative siano promosse dal privato, più flessibile e vicino alle realtà delle persone che chiedono accoglienza, con il sostegno finanziario dello Stato".

Il Consiglio di Stato ha quindi lodevolmente deciso di implementare con il credito in oggetto, la richiesta giunta a più riprese sui tavoli del Consiglio di Stato da numerosi deputati.

È inoltre importante sottolineare come la richiesta di una risposta alla politica era giunta non solo dai deputati ma anche dalla società civile, in particolare dalle associazioni che da anni si impegnano sul nostro territorio per sostenere chi si trova, per svariati motivi ad affrontare un momento di grave difficoltà.

<sup>1</sup> <https://www4.ti.ch/fileadmin/POTERI/GC/allegati/odg-mes/pdf/6299M.pdf>

## 2. QUANTIFICAZIONE DEL BISOGNO

2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
122	125	118	123	149	143	111

Nel 2017 sono state 122 le persone per le quali l'USSI ha effettuato almeno un pagamento a copertura di uno o più mesi di alloggio in strutture alberghiere o centri di prima accoglienza. Il messaggio precisa che non si tratta esclusivamente di collocamenti predisposti dai servizi sociali, ma di persone che, per diversi motivi, devono ricorrere ad alloggi temporanei con il sostegno finanziario individuale dello Stato per la copertura dei costi di vitto e di alloggio.

Nell'85 % dei casi, pari a 112 persone, l'utente ha alloggiato presso una struttura alberghiera, con una media mensile di 35 persone in questo genere di struttura.

Rispetto a quanto scritto nel messaggio, da informazioni ricevute dal Dipartimento, nel 2017 le persone alloggiate a Casa Astra sono state mediamente 10 al mese (e non 10 in un anno).

Per le 112 persone che nel 2017 hanno fatto ricorso alle pensioni, nel 54% dei casi (60 persone) l'alloggio è durato al massimo 3 mesi, mentre nel rimanente 46% dei casi (52 persone) si è protratto oltre i 4 mesi.

## 3. LA SITUAZIONE TICINESE

Per analizzare il presente messaggio, il relatore ha raccolto informazioni dettagliate relative la casistica delle persone senza fissa dimora presso Casa Astra.

Dalle informazioni raccolte, si evince che l'utenza di chi ha richiesto un alloggio temporaneo presso Casa Astra è eterogeneo:

- Svizzeri rimpatriati;
- Giovani adulti (+18) fuori dalla famiglia;
- Giovani adulti (+18) in transito da cliniche, senza problemi sociali, ma soli;
- Giovani adulti (+18) con problemi di dipendenze seguiti dai servizi;
- Persone allontanate da casa dalla polizia (separazioni o violenze);
- Persone sfrattate da casa propria;
- Persone in uscita da cliniche;
- Persone collocate dal patronato (uscite dal carcere);
- Persone sfrattate da pensioni;
- Stranieri di passaggio privi di mezzi di sostentamento;
- Badanti che hanno interrotto il rapporto di lavoro (che abitavano presso il datore di lavoro);
- Persone che vivono in alloggi precari (amici, conoscenti, parenti);
- Persone che vivono in alloggi inadeguati, insalubri, sovraffollati, ecc..

Nella tabella sottostante si può inoltre constatare come, contrariamente a quanto si possa pensare, la provenienza delle persone che negli ultimi due anni (per quanto concerne il 2019 i dati sono aggiornati al 31 ottobre u.s.) hanno alloggiato presso Casa Astra provenga in maniera preponderante dal Ticino. Un altro dato preoccupante è quello relativo alle donne, che ad oggi rappresentano un terzo degli ospiti:

Anno	Tot. ospiti	Tot. residenti	% Residenti	Donne	% Donne
2018	83	36	43.37%	21	25.30%
2019	99	71	70.30%	33	33.33%

#### 4. L'EVOLUZIONE DELL'OFFERTA DI ALLOGGI PER PERSONE IN CONDIZIONI DI VULNERABILITÀ<sup>2</sup>

Il messaggio ripercorre in maniera chiara la situazione relativa le strutture di accoglienza attive sul territorio cantonale. In questi anni vi sono stati alcuni cambiamenti/evoluzioni importanti. Qui di seguito i principali.

##### 4.1 La chiusura del dormitorio di Lugano (2010)

*Questa struttura comunale, gestita da Croce Rossa Svizzera Sezione del Sottoceneri (CRSS) su mandato della Città di Lugano, era stata inaugurata il 3 marzo 2008 ed era dotata di 12 posti letto.*

*L'esperienza del dormitorio di Lugano è stata seguita e monitorata da un gruppo di lavoro composto dalla Città di Lugano (Istituti Sociali Comunali e Dicastero Integrazione e informazione sociale), da Ingrado e dall'Associazione Cristiana Lavoratori Italiani (ACLI) di Lugano.*

*All'origine della decisione di chiusura, avvenuta a metà dicembre 2010, vi sono due principali cause:*

- 1) la sotto occupazione costante della struttura rilevata sin dalla sua inaugurazione (media 5 utenti per notte nel 2010), dovuta in parte alle restrittive condizioni di accesso legate al domicilio;*
- 2) un'utenza sempre più problematica, con conseguente difficoltà di gestione, e la necessità imperativa di disporre di personale qualificato e formato, da affiancare al volontariato e piani occupazionali.*

*Malgrado la chiusura della struttura, non vi sono state ripercussioni importanti o situazioni critiche a livello comunale o cantonale. Le poche richieste di prese a carico sono state gestite agevolmente dai Servizi sociali della Città di Lugano e da CRSS con soluzioni alternative (ad esempio alloggio temporaneo in altre strutture o presso parenti o conoscenti del richiedente).*

##### 4.2 Interruzione apertura invernale della protezione civile di Lumino (2012)

*Nell'inverno 2009/2010 il Cantone ha contribuito finanziariamente all'apertura del centro invernale per senzatetto ubicato nella struttura di Protezione civile del Comune di Lumino, dotato di una capacità d'accoglienza massima di 50 posti. Grazie alla collaborazione delle autorità locali e di alcuni volontari, il centro, gestito da fra Martino Dotta, è rimasto aperto dal 1° dicembre 2010 al 26 gennaio 2011. I costi della struttura (circa 10'000 CHF per l'affitto e 15'000 CHF per il collaudo) sono stati assunti dal Cantone.*

<sup>2</sup> [http://www4.ti.ch/user\\_librerie/php/GC/allegato.php?allid=131303](http://www4.ti.ch/user_librerie/php/GC/allegato.php?allid=131303)

*La gestione del centro invernale ha funzionato bene, malgrado un problema di ordine sanitario che ha comportato la chiusura temporanea della struttura tra Natale e Capodanno.*

*Le persone accolte nell'arco di due mesi sono state una settantina: una cinquantina di cittadini ecuadoriani fino al 27 dicembre e una ventina di persone di altre nazionalità durante tutto il periodo di apertura (Italia, Romania, Polonia, Bielorussia, Turchia, Liechtenstein).*

*Questa recente esperienza ha messo in evidenza che, senza la presenza dei cittadini ecuadoriani, l'apertura di un centro di 50 posti non si sarebbe giustificata. In gennaio 2011 la struttura è infatti stata mantenuta aperta unicamente in ragione della particolare situazione di una famiglia residente di sette persone, per la quale non è stato possibile trovare una soluzione più rapidamente.*

*Richiamate le risposte all'interrogazione n. 35.12 "Strutture per l'accoglienza dei senza tetto", presentata da Pelin Kandemir Bordoli l'8 ottobre 2012 ed evasa il 19 febbraio 2013, e all'interrogazione n. 302.12 "Senzatetto: come trattare i casi urgenti?", presentata da Fabio Canevascini il 10 dicembre 2012 ed evasa il 27 febbraio 2013, e alla luce dell'esperienza degli ultimi inverni, si conferma che il numero di richieste di aiuto d'urgenza rimane contenuto e che l'apertura di un centro invernale non sarebbe giustificata. Va inoltre chiarito che questa particolare tipologia di persone, cioè cittadini provenienti da altre regioni d'Europa alla ricerca di un lavoro, non rientra nel quadro dei potenziali beneficiari previsti dall'aiuto d'urgenza.*

#### **4.3 Apertura Casa Astra "ex Osteria del ponte" a Mendrisio (2016)**

*Inaugurata ufficialmente nel febbraio 2016, la nuova sede di Casa Astra a Mendrisio dispone di 24 posti letto, di fatto raddoppiati rispetto alla situazione precedente a Ligornetto.*

*Casa Astra è gestita dall'associazione Movimento dei Senza Voce, che ha acquistato la struttura grazie a contributi privati e pubblici, segnatamente dei comuni limitrofi.*

*Grazie alla nuova struttura, sono state ampliate le collaborazioni con i servizi sociali comunali della regione.*

*L'USSI ha un accordo di collaborazione con il Movimento dei senza voce, che stabilisce la definizione dei potenziali utenti per i quali l'USSI riconosce il costo giornaliero dell'alloggio, in particolare:*

- 3) domiciliati o residenti (con o senza prestazioni assistenziali già in corso), ad esempio svizzeri rimpatriati in attesa di prendere domicilio nel Cantone oppure persone o famiglie sfrattate, in attesa di ritrovare una nuova soluzione abitativa stabile;*
- 4) persone in transito, ad esempio stranieri di passaggio solo se un loro rimpatrio non è possibile a causa di problematiche di salute.*

*Ogni persona accolta a Casa Astra viene immediatamente segnalata alle autorità preposte e si richiede la massima collaborazione anche con gli organi di polizia cantonale e comunale al fine di prevenire possibili rischi per la sicurezza interna ed esterna.*

#### **4.4 Casa Martini a Locarno (2019-20)**

*Il progetto Casa Martini, promosso dalla Società di mutuo soccorso maschile di Locarno, è il più recente in ordine di tempo.*

*Si tratta della ristrutturazione di una casa acquistata dalla Società nel dicembre del 2015. "L'idea che sta alla base di questa nuova operazione – si legge nel loro sito internet – è quella di poter creare nuove possibilità di alloggio per persone in difficoltà e bisognose di soccorso residenti o di provenienza del Locarnese".*

*Per garantire una gestione competente e professionale della futura struttura nel dicembre dello scorso anno è stata sottoscritta una convenzione con la Fondazione Francesco per l'aiuto sociale, diretta da fra Martino Dotta: l'accordo tra le parti permetterà di regolare le modalità gestionali e le rispettive competenze.*

*Il cantiere è stato aperto nell'aprile del 2019; i lavori dureranno circa un anno ma la Società spera di poter mettere a disposizione parte degli spazi (mensa sociale) già entro dicembre. Il progetto in questione attesta come la società civile sia pienamente consapevole della problematica dei senzatetto e si attivi spontaneamente promuovendo iniziative concrete in perfetta complementarietà con quanto offerto dal settore pubblico.*

#### **4.5 Casa Marta a Bellinzona**

*Il progetto, cui si fa esplicito riferimento nella recente interrogazione parlamentare del deputato Massimiliano Ay n. 104.18 (del 5 luglio 2018), si sviluppa attorno alla ristrutturazione dello storico stabile ex-Ostini, ubicato nei pressi del centro cittadino di Bellinzona in Via Guisan 3E. Le valutazioni in merito al coinvolgimento finanziario del Cantone per la realizzazione di questa struttura sono fornite dal presente Messaggio, le cui conclusioni rispondono alle domande poste dall'interrogante.*

*I cambiamenti indicati, unitamente all'analisi dei progetti che sono stati presentati pubblicamente, hanno messo in rilievo l'importanza di ponderare adeguatamente gli oneri finanziari che derivano dalla realizzazione di un progetto, sia per quanto attiene gli investimenti iniziali sia per quanto riguarda i costi di gestione ordinaria di simili strutture.*

*Le difficoltà di sviluppo di iniziative territoriali sono infatti regolarmente riconducibili all'investimento iniziale per la realizzazione di una nuova struttura o per la ristrutturazione di uno stabile esistente, così come quando si devono affrontare importanti opere di manutenzione straordinaria.*

*Anche per quanto attiene alla gestione finanziaria ordinaria il pareggio dei conti è raggiungibile con un tasso di occupazione regolare e prossimo alla piena occupazione, pur tenendo conto di possibili sostegni finanziari da enti locali, pubblici o privati, e del sostegno da parte del fondo Swisslos.*

### **5. LA PROPOSTA DEL CONSIGLIO DI STATO**

Per quanto attiene l'offerta di posti, considerati i dati presentati sull'esperienza degli ultimi sette anni, si ritiene necessario disporre di circa 70-80 posti suddivisi in centri di prima accoglienza che abbiano le seguenti caratteristiche:

- ubicazione nei principali agglomerati urbani;
- numero limitato di posti letto, per un massimo di 25-30 per centro;
- accesso a diverse tipologie di utenti, quindi per un target misto (residenti o domiciliati, stranieri in transito o altre persone senza permesso di domicilio in situazione di urgenza, persone sole e famiglie);
- inquadramento a bassa soglia, quindi con un rapporto tra operatori e utenti non di tipo terapeutico, nelle quali l'utente deve rispettare semplici ed elementari regole di convivenza e con una presa a carico tesa a facilitare la risposta ai bisogni più specifici manifestati, ad esempio sanitari, e per un suo orientamento verso altri servizi o richieste di prestazioni sociali;
- garanzia di collaborazione con i servizi sociali cantonali e comunali e con le autorità amministrative e giudiziarie.

Per quanto riguarda il finanziamento degli investimenti si propone di:

- prevedere la possibilità di erogare un contributo a fondo perso all'investimento, fino ad un massimo per ogni posto riconosciuto, nella misura di:
  - fr. 20'000.- per ogni posto letto per una costruzione nuova;

- fr. 10'000.- per ogni posto letto per ristrutturazioni;
- un contributo forfettario per opere di manutenzione straordinaria una tantum.

Il contributo all'investimento a sostegno di un singolo centro non può in ogni caso superare il 30% dei costi d'investimento riconosciuti a preventivo.

Indicativamente il credito d'investimento richiesto permetterà di sostenere la creazione di 45-55 nuovi posti che andranno ad aggiungersi ai 24 esistenti presso Casa Astra a Mendrisio, struttura per la quale potrà essere valutato un investimento di manutenzione straordinaria.

Per quanto concerne i costi di gestione, analogamente a quanto già in essere con Casa Astra, per i collocamenti di persone a beneficio di prestazioni assistenziali (Legge sull'assistenza sociale del 8 marzo 1971), sarà garantito il riconoscimento di una retta giornaliera per il vitto e l'alloggio.

Con riferimento alle basi legali che danno diritto all'aiuto d'urgenza in caso di bisogno, si rileva che:

- La Costituzione federale (CF) all'art. 12 cita: "Chi è nel bisogno e non è in grado di provvedere a sé stesso ha diritto d'essere aiutato e assistito e di ricevere i mezzi indispensabili per un'esistenza dignitosa". Questa disposizione è anche prevista all'art. 13 della Costituzione della Repubblica e Cantone Ticino il quale al cpv. 1 recita: "Ogni persona nel bisogno ha diritto ad un alloggio, ai mezzi necessari per condurre un'esistenza conforme alle esigenze della dignità umana e alle cure mediche essenziali".
- Ai sensi degli artt. 12 e 7 della CF, il diritto all'aiuto in caso di bisogno comprende i mezzi indispensabili ad una esistenza dignitosa allo scopo di garantire la sopravvivenza ed è quindi limitato a quanto assolutamente necessario per vivere con riferimento ad alimentazione, vestiario, alloggio e cure mediche di base (Häfeli, Das Schweizerische Sozialhilferecht, p. 55).
- L'art. 115 cpv. 1 della CF stabilisce che i Cantoni sono competenti per assistere gli indigenti, statuendo l'obbligo costituzionale dei Cantoni di fornire l'aiuto sociale. La competenza all'interno dei Cantoni è regolata dai Cantoni stessi che stabiliscono l'ampiezza dell'aiuto e la procedura per l'ottenimento delle prestazioni da parte delle persone indigenti.
- La Confederazione ha regolato la competenza intercantonale con la Legge federale sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno, del 24 giugno 1977 ed è competente per l'aiuto agli svizzeri all'estero in base alla legge per il sostegno degli svizzeri all'estero del 21.3.1973 (Häfeli, op. cit., p. 33). Ne consegue che il sostegno sociale è in primo luogo un fatto cantonale (Häfeli, op. cit., p. 34).
- Il diritto all'aiuto nel caso di bisogno spetta a ogni persona indipendentemente dalla sua cittadinanza e anche alle persone presenti in modo illegale che devono lasciare la Svizzera. Essi possono richiamarsi all'art. 12 della CF, anche se sono ammissibili trattamenti diversi per gli stranieri e per chi dimora brevemente o è incerto se possa restare in Svizzera (Häfeli, ed., op. cit., p. 34, cfr. DTF 131 I 166).
- In Ticino l'assistenza sociale è regolata dalla Legge sull'assistenza sociale (LAS) dell'8 marzo 1971 (RL 871.100). Relativamente allo scopo della legge l'art. 1 cpv. 1 LAS stabilisce:

“Lo Stato provvede, nel rispetto della dignità e dei diritti della persona, all’attribuzione delle prestazioni sociali stabilite dalla legislazione federale o cantonale e, in particolare, all’assistenza di quanti stanno per cadere o siano caduti nel bisogno.”

- In merito ai possibili destinatari delle prestazioni della LAS (“titolari del diritto”), di principio, secondo l’art. 5 cpv. 1 LAS hanno diritto ai provvedimenti e alle prestazioni della LAS le persone con domicilio o dimora assistenziale nel Cantone. Secondo il cpv. 2 le persone con sola dimora assistenziale hanno per principio diritto unicamente a prestazioni o aiuti immediati. Giusta il cpv. 3 sono riservate le disposizioni del diritto federale e dei trattati internazionali.

Il Messaggio precisa inoltre che per l’utilizzo dei rifugi della Protezione civile non è necessaria una specifica base legale in quanto sono sistematicamente messi a disposizione della popolazione in caso di bisogno per una durata limitata. Per contro questi rifugi non potrebbero essere messi a disposizione quali strutture specifiche per l’accoglienza di questa tipologia di persone in modo permanente, anche se limitatamente al periodo invernale. Ne consegue l’esigenza di prevedere posti d’accoglienza anche per queste casistiche di modo da ricorrere a strutture d'emergenza solamente in casi eccezionali.

## 6. CONCLUSIONE

La Commissione gestione e finanze propone quindi al Gran Consiglio di approvare il messaggio in oggetto e il relativo decreto. Con l’adozione del presente messaggio e del relativo decreto legislativo, si ritengono evasi gli atti parlamentari pendenti inerenti quest’area tematica, in particolare:

- Mozione 743 “Per una base legale sul finanziamento di centri di prima accoglienza per persone senza fissa dimora”, del 20 aprile 2010, presentata da Manuele Bertoli e cofirmatari;
- Interrogazione n. 68.11 “*Collocamento di persone in situazione di disagio*”, del 23 marzo 2011, presentata da Pelin Kandemir Bordoli e cofirmatari;
- Interrogazione n. 104.18 “*Realizzare un centro di prima accoglienza a Bellinzona: sostegno a Casa Marta*”, del 5 luglio 2018, presentata da Massimiliano Ay;
- Iniziativa parlamentare generica “Rifugi per i senzatetto quando le condizioni climatiche sono estreme”, del 23 gennaio 2017 presentata da Henrik Bang e cofirmatari.

L’iniziativa parlamentare generica del 5 novembre 2018 “Ticino come Vaud: introduzione di una base legale per il finanziamento di dormitori per i senza tetto”, presentata da Raoul Ghisletta e cofirmatari, è invece solo parzialmente evasa in quanto non è stato sufficientemente approfondita la tematica del finanziamento proposto. Si invita pertanto il Consiglio di Stato a voler esprimere il proprio parere in risposta alla stessa.

Per la Commissione gestione e finanze:

Giorgio Fonio, relatore

Agustoni - Bignasca B. - Biscossa - Bourgoïn -

Caprara - Dadò - Durisch - Ferrara - Foletti -

Guerra - Pini - Quadranti - Storni