

Rapporto

numero

data

26 ottobre 2023

competenza

DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

della Commissione sanità e sicurezza sociale sull'iniziativa 25 gennaio 2021 presentata nella forma generica da Roberta Soldati e cofirmatari “Modifica della Legge sull'assistenza sociale (Prevedere il pagamento diretto della pigione al locatore)”

1. L'INIZIATIVA GENERICA

L'iniziativista e cofirmatari, mediante il deposito di tale iniziativa generica (IG720), chiedono al Consiglio di Stato di modificare l'art. 25 della Legge sull'assistenza sociale (LAS) per prevedere il pagamento diretto della pigione al locatore per coloro che sono a beneficio dell'assistenza sociale proponendo due varianti:

- a) Pagamento diretto della pigione al locatore in analogia di quanto già avviene per il pagamento diretto all'assicurazione obbligatoria contro le malattie.
- b) Il pagamento diretto deve avvenire automaticamente dal momento in cui il conduttore a beneficio di prestazioni assistenziali è in mora del pagamento della pigione di un mese, oppure laddove egli abbia a proprio carico degli atti esecutivi.

In primis, la pigione rientra nella copertura dei bisogni primari delle persone e viene riconosciuto un massimale definito a dipendenza del numero di membri dell'unità di riferimento e della Regione di appartenenza del Comune di domicilio¹

La Legislazione attuale prevede la possibilità di trovare un accordo tra le parti, ovvero tra locatore e la persona a beneficio di prestazioni assistenziali, con la sottoscrizione se del caso da parte di quest'ultimo, di un'autorizzazione al pagamento della pigione direttamente al locatore.

I locatori che procedono nella richiesta all'assistito di sottoscrivere tale formulario, se interessati al bene che si vuole affittare, lo fanno perché non di rado succede che le persone a beneficio dell'assistenza a fronte di una spesa imprevista, piuttosto che per motivi personali di vario genere, vadano a intaccare il minimo vitale previsto per l'alloggio; ciò innesca un circolo vizioso dal quale entrambe le parti escono danneggiate.

Altri ancora, dopo alcune scottature decidono addirittura di non locare più il proprio immobile a persone in assistenza, vuoi per l'affitto non pagato per mesi (senza contare i mesi per l'iter, prima nel tentativo di incassare la pigione e poi per lo sfratto), vuoi per altri motivi legati ai danni arrecati all'oggetto locato alla loro partenza, tanto che non è affatto raro imbattersi in annunci dove è ben evidente che il bene viene locato *"solo a persone solvibili, no assistenza"*.

¹ https://www4.ti.ch/fileadmin/DSS/DASF/SdSS/Opuscolo_sostegno_sociale_WEB.pdf.

Quello che propone questo atto parlamentare – indipendentemente dalle varianti proposte – è dunque un'operazione *win-win* per entrambe le parti dove l'assistito si vedrà pagati direttamente dall'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI) la LAMal e l'affitto garantendogli così di fatto il cosiddetto "tetto sopra la testa".

Come detto, vi sono infatti assistiti che avendo intaccato tale risorsa volta a garantirgli un tetto sopra la testa, trascinano tale situazione fino a non riuscire più a rimettersi in pari, con – come detto poc'anzi – la conseguenza che il locatore poi attuerà tutta quella sequela di azioni che porterà non solo l'assistito a vedersi sfrattato, ma anche a vedere accumulati precetti esecutivi, con un estratto dell'UEF sempre meno immacolato.

Garantendo dunque il pagamento diretto dell'affitto, l'assistito potrà continuare – come previsto dalle norme LAS – a gestirsi autonomamente le proprie spese (vestiti, alimentari, luce, telefonia, ecc.), ma potrà altresì serenamente concentrarsi sul suo reinserimento nella società attiva. D'altro canto, il locatore avrà la certezza che il suo rendersi parte attiva nel mettere a disposizione un immobile a chi tenta di risollevarsi da una situazione critica non sarà controproducente e ci saranno probabilmente anche più persone proprietarie di appartamenti – sono ca. 7'000 gli appartamenti sfitti – disposte a locare il proprio bene e, laddove necessario, a valorizzarlo.

Con ciò, né l'iniziativista né i cofirmatari stanno asserendo che vi sia una sistematicità di mancato pagamento della pigione da parte della totalità degli assistiti, anzi, molti di coloro che sono in assistenza sono ligi ai propri doveri, coscienti dell'aiuto di questa grande rete sociale volta a supportarli in un momento difficile della propria vita.

Va però dato atto che questa problematica esiste e che l'art. 26 LAS – che prevede la possibilità per l'autorità preposta di adottare misure di vigilanza laddove l'assistito si dimostra incapace di utilizzare le prestazioni secondo le loro destinazioni – in realtà risulta non essere performante, altrimenti il problema non si porrebbe.

Riassumendo, gli iniziativisti – sentiti in audizione tramite la prima firmataria Roberta Soldati – ritengono che, apportando questa modifica di legge, vi sarebbero dei miglioramenti significativi per entrambe le parti, ovvero:

1. Garantire al conduttore la sicurezza dell'alloggio.
2. Tutelare il conduttore dal cadere nel vortice dei precetti esecutivi e attestati di carenza beni.
3. Sgravare uffici di conciliazione e l'apparato giudiziario in generale.
4. Tutelare il locatore che mette a disposizione un proprio bene immobile per chi è a beneficio dell'assistenza ed evitare l'avvio di procedure (e relativi costi annessi) tese all'incasso delle pigioni non percepite.

2. PRESA DI POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato non ha preso posizione con un messaggio rispetto all'IG720, ma ha espresso le proprie considerazioni in merito il 16 giugno 2021, rispondendo anche a domande puntuali della Commissione sanità e sicurezza sociale il 23 febbraio 2022. Inoltre, il 7.10.2022 abbiamo avuto in audizione la sig.ra Cristina Oberholzer-Casartelli, Caposezione della Sezione del sostegno sociale, e il sig. Gabriele Fattorini, Direttore della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie.

In sostanza, il CdS specifica che le prestazioni previste dalla LAS comprendono:

- a) la prestazione ordinaria;
- b) le prestazioni circostanziali (speciali).

Le spese ordinarie (a) sono finalizzate a permettere alle persone in difficoltà la copertura dei **bisogni primari** attraverso un forfait – un massimale che dipende dalla regione e dal Comune – che viene erogato per *le spese di alloggio e il premio per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie (cure mediche di base)* e hanno un carattere ricorrente. I pagamenti di tali prestazioni sono di regola effettuati dall'Ufficio competente direttamente all'assistito (o al suo rappresentante legale), tranne il premio per l'assicurazione obbligatoria contro le malattie, il cui ammontare invece viene versato direttamente all'assicuratore (art.25 LAS) e se la persona non è in grado di utilizzare le prestazioni assegnategli.

Il pagamento diretto della pigione è invece ammesso in singoli casi motivati, quando è richiesto dal beneficiario stesso oppure quando le circostanze lo impongono, non essendo la persona interessata in grado di gestire adeguatamente il proprio denaro (in particolare, se il beneficiario non fornisce la ricevuta per l'avvenuto pagamento dell'affitto).

Ciò è necessario proprio nell'interesse del beneficiario stesso (oltre che del locatore), allo scopo di prevenire uno sfratto o forme di indebitamento eccessivo. In casi giustificati l'USSI può procedere con il pagamento diretto della pigione, anche senza necessità del consenso del beneficiario. L'USSI paga la pigione nei limiti dei massimali riconosciuti per l'affitto (se la pigione supera il massimale per l'affitto, il pagamento diretto dell'intera pigione da parte dell'USSI è possibile solamente se il beneficiario autorizza l'USSI a effettuare il pagamento della differenza tra la pigione e il massimale riconosciuto per l'affitto); inoltre, paga soltanto se la pigione rientra nella prestazione assistenziale mensile riconosciuta (infatti, se la prestazione assistenziale riconosciuta è inferiore alla pigione mensile, l'USSI non può effettuare il pagamento diretto dell'affitto, nemmeno parzialmente).

Nel solco dunque di tale tematica, si rileva però che l'art 6 cpv.3 del Regolamento LAS stabilisce che la quota parte delle prestazioni ordinarie relativa a una spesa vincolata o alla spesa per l'alloggio può essere versata direttamente al creditore e, secondo le norme della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS), le prestazioni di aiuto sociale devono essere adattate al singolo caso e rispondere sia agli obiettivi dell'aiuto sociale, sia alle necessità della persona richiedente.

Considerando inoltre il principio della proporzionalità dell'intervento, i pagamenti diretti (es. al locatore) sono ammessi solo in casi motivati, ovvero quando la persona interessata non è più in grado di gestire in maniera autonoma sull'arco del mese il proprio denaro.

Rapporto del 26 ottobre 2023

Ciò, secondo il CdS, è specialmente da supporre (!) quando la persona assistita espliciti personalmente delle difficoltà o qualora l'aiuto sia stato utilizzato per uno scopo diverso da quello previsto e, nel caso della pigione, l'USSI valuta puntualmente il pagamento diretto dell'affitto nel caso che il beneficiario motivi e/o fatichi a pagare tale spesa.

Attualmente l'USSI procede per un terzo dei dossier con il pagamento diretto della pigione (dati dicembre 2021), soprattutto per le persone che non hanno curatela (dei **1'578 dossier con pagamento diretto**, il **94.7%** riguarda persone che **non hanno una curatela**, mentre solo il **5.3%** l'hanno).

Mese	No. Dossier	Pagamento diretto affitto	%
Dicembre 2021			
Dossier con curatela	519	83	16.0%
Dossier senza curatela	4419	1495	33.8%
Totale dossier pagati	4938	1578	32.0%

Inoltre, sempre riferendosi alle situazioni problematiche nel trovare un alloggio per gli assistiti, questi non deriverebbero da arretrati di pagamento della pigione, quanto da problemi di natura comportamentale e, in ogni modo, come esplicitato nella RG del Consiglio di Stato in data 16.11.2021 «*l'attuale prassi prevede infatti che a ogni rinnovo delle prestazioni, di regola ogni tre o sei mesi, debba essere inoltrata anche la conferma dell'avvenuto pagamento dell'affitto. In assenza dei giustificativi dell'avvenuto pagamento della pigione, l'USSI chiede spiegazioni e rende attenta la persona sull'obbligo di un utilizzo delle prestazioni conforme alla loro finalità*».

Vi sono inoltre ulteriori aspetti da tenere in considerazione, ovvero ad es. quando la pigione supera i massimali definiti, o ancora che ca. il 20% dei beneficiari di prestazioni ha un'occupazione il più delle volte a tempo parziale con entrate più o meno regolari che richiedono un costante aggiornamento delle prestazioni erogate.

Rifacendosi a quanto sopra esposto per il CdS con l'IG720, come già accennato, il contratto d'affitto è stipulato tra locatore e conduttore; lo Stato non è parte contraente né integrante dello stesso. Si disattenderebbero dunque non solo i criteri di autonomia dell'assistito, in quanto, a suo dire, questo sarebbe meno incentivato a intraprendere i necessari sforzi per raggiungere l'autonomia finanziaria, ma anche della privacy in quanto il beneficiario della prestazione assistenziale potrebbe voler mantenere riservata l'informazione di fare ricorso all'aiuto sociale.

3. AUDIZIONE ASI-SSI E CATEF, CASO DEL CANTON ZURIGO E CONSIDERAZIONI

Visto quanto sopra esposto e la delicatezza del tema, nonché per approfondire ulteriormente i vari aspetti emersi durante le discussioni commissionali si è proceduto nell'audizionare anche le due associazioni di categoria ASI-SSI e CATEF, avvenute il medesimo giorno, 19.01.2023.

Entrambe le associazioni non sono state in grado di fornirci dei dati concreti sul tema del mancato pagamento dell'affitto da parte di locatari in assistenza, seppure rilevino che esista chi in maniera minore (ASSI-SSI) e chi in maniera maggiore (CATEF) il problema.

Ambedue concordano ad ogni modo nel rilevare che ci sono delle persone che, per i motivi più disparati, non riescono a provvedere a sé stesse, accumulando purtroppo anche diversi debiti tali da cadere in uno stato di fragilità tale di non permettergli di essere in grado di pagare l'affitto o di sostenere le spese ad esso legate.

ASI-SSI ritiene che lo status quo attualmente in essere - ovvero che, se il locatore concedesse un appartamento a un locatario in assistenza, potrebbe già ora richiedere la sottoscrizione del formulario per il pagamento diretto - sia già più che sufficiente a tutela di entrambe le parti. Un eventuale obbligo diretto o subordinata previo il mancato pagamento dell'affitto o dove vi siano atti esecutivi a carico potrebbe ledere la privacy e l'indipendenza dell'assistito. In questo senso, qualora si riscontrassero particolari problemi con un assistito, la rete sociale, in particolare in Ticino, è presente e supporta queste persone non solo economicamente, ma anche socialmente, a volte anche attraverso la figura – qualora si renda necessario – del curatore, allorché la difficoltà dell'assistito sia tale da dovere avere un supporto a tutto tondo nella gestione personale.

Di tutt'altro tenore invece la posizione di **CATEF** la quale invece vedrebbe di buon'occhio entrambe le soluzioni, in particolare dell'opzione subordinata dell'iniziativa, rispettosa degli assistiti se pagano normalmente l'affitto con quanto fornito dall'USSI, mentre se ci fosse qualche problema ecco che anche il locatore - che attraverso le tasse sostiene la rete sociale - ne sarebbe a sua volta tutelato.

Inoltre, si rileva che così anche il parco immobiliare ticinese, che al mese di settembre 2023 registrava 5'849 appartamenti vuoti² si vedrebbe, grazie a una sorta di garanzia da parte dello Stato, più appartamenti a disposizione di inquilini in assistenza, evitando che questi vadano a finire in situazioni poco dignitose.

Durante tale audizione è stato sollevato anche il caso del Canton Zurigo, un cantone ritenuto molto sociale e che ha una percentuale alta di abitazioni a pigione moderata, ma che comunque ha deciso di introdurre la possibilità, ma non l'obbligo, del pagamento diretto al locatore, indipendentemente dal caso dell'assistito.

Si è quindi deciso di sollecitare al Consiglio di Stato un'analisi relativa al funzionamento dell'automatismo del pagamento della pigione per le persone al beneficio dell'assistenza in essere nel Cantone Zurigo e se esista una direttiva precisa che i funzionari siano tenuti a mettere in atto, rispettivamente, quante sarebbero le persone toccate dall'introduzione di un sistema analogo in Ticino.

Il Consiglio di Stato rispondeva attraverso la RG del 06.09.2023, che il Canton Zurigo ha introdotto, a partire dal 2019, la possibilità (ma non l'obbligo) di pagamento diretto della pigione al locatore per tutti i casi (art. 16 cpv. 3 Sozialhilfegesetz, in seguito SHG).

² <https://www.catef.ch/it/attualita-e-info-giuridiche/info-giuridiche-e-politiche/censimento-delle-abitazioni-vuote-ticino-1-giugno-2023>

Questa possibilità non viene però applicata sistematicamente e indistintamente a tutte le casistiche, ma unicamente se ritenuto necessario. In termini generali incoraggiano la persona affinché sia lei stessa a provvedere al pagamento dell'affitto, in modo tale da responsabilizzarla e aiutarla a mantenere o riacquistare l'autonomia gestionale e finanziaria.

L'introduzione di questo articolo nella legge cantonale non ha di fatto modificato la prassi già in atto nel Cantone Zurigo che, similmente al Canton Ticino, prevede dunque il pagamento diretto della pigione solo in casi eccezionali su richiesta o se vengono riscontrati manifesti problemi di gestione del denaro da parte del beneficiario.

Visto quanto sopra, anche se si scegliesse solo la soluzione subordinata proposta dall'IG720, entrambe le associazioni di categoria sono coscienti che, qualora l'assistito non rinnovasse la pratica, si assisterebbe a una problematica di fondo che rimane latente tra il locatore e l'assistito.

Infatti, qualora la pratica non fosse rinnovata, il locatore non si vedrebbe più versare l'affitto e qualora domandasse lumi all'USSI, quest'ultimo non potendo rilasciare informazioni su terzi – anche se il locatore sa di aver locato il proprio bene a una persona in assistenza – le parti dovrebbero in ogni caso arrivare a dialogare tra loro. Pena l'avvio di una procedura di sfratto che potrebbe essere evitata.

Nel caso poi dei *working-poor*, ovvero di coloro lavorano, ma hanno un basso reddito tale da rendere necessaria una prestazione assistenziale quale “complemento” per giungere a fine mese, quest'ultimo non coprirebbe l'intero canone. Quindi, in caso di mancato pagamento, il locatore, non potrebbe vantare alcuna pretesa di pagamento diretto, in quanto, appunto non va a coprire la totalità della pigione e dovrebbe conseguentemente o trovare una soluzione con il locatario o rescindere l'affitto scaduto il termine di contratto.

4. CONCLUSIONI

Grazie agli approfondimenti svolti dalla CSSS con gli Uffici dell'Amministrazione Cantonale interessati, ma anche coinvolgendo sia le associazioni di categoria e altresì confrontandosi con altre realtà cantonali – segnatamente quella del Cantone Zurigo – è convinzione della Commissione Sanità e Socialità che vi sia un beneficio nell'introdurre una modifica di legge riguardo il pagamento diretto dell'affitto per coloro che sono interamente a beneficio dell'assistenza sociale.

Garantendo dunque il pagamento diretto dell'affitto, l'assistito potrà continuare, come esposto nel presente rapporto – e come previsto dalle norme LAS – a gestirsi autonomamente le proprie spese (vestiti, alimentari, luce, telefonia, ecc.), ma potrà altresì concentrarsi con più tranquillità sul suo reinserimento nella società attiva. Inoltre, anche chi mette o metterà a disposizione un alloggio si sentirà anch'esso maggiormente tutelato dallo Stato.

Ogni anno le statistiche ci comunicano che il numero di persone di persone di assistenza, seppur in leggera diminuzione, resta alto e per questo motivo, a tutela di tutti i cittadini del Cantone Ticino, deve essere rivisto l'art. 25 LAS.

Rapporto del 26 ottobre 2023

La Commissione sanità e sicurezza sociale ha però deciso di seguire la via del compromesso tra chi voleva una norma più stringente come gli iniziativaisti (1 mese) e chi più elastica (3 mesi) per l'introduzione del pagamento diretto causa mora della pigione.

Si propone dunque di accogliere la via subordinata (b) dell'Iniziativa generica nella seguente misura:

Il locatore, per ottenere che vi sia un pagamento diretto dell'affitto per l'assistito da parte dell'USSI, dovrà comprovare a tale ufficio che da parte del locatario non vi è stato alcun versamento della pigione per due mesi consecutivi. Appurato tale fatto da parte dell'USSI andrà introdotto il pagamento diretto verso il locatore.

La Commissione invita dunque il Gran Consiglio ad accogliere l'Iniziativa generica con i correttivi proposti.

Per la Commissione sanità e sicurezza sociale:

Lara Filippini, relatrice

Agustoni - Alberti - Cedraschi - Corti - Fonio - Forini (con riserva) -

Gianella Alex - Giudici - Isabella - Mazzoleni - Merlo - Petralli (con riserva) -

Quadranti - Rusconi - Schnellmann - Tonini