

Rapporto

numero

8317 R

data

26 ottobre 2023

competenza

DIPARTIMENTO DELLA SANITÀ E DELLA SOCIALITÀ

della Commissione sanità e sicurezza sociale su

- **mozione 18 ottobre 2021 presentata da Ivo Durisch, Danilo Forini e cofirmatari “Le prestazioni sociali sono un diritto e non un delitto! È necessaria una campagna di lotta alla povertà e alla precarietà dovuta al non ricorso agli aiuti sociali”**
- **iniziativa parlamentare 18 ottobre 2021 presentata nella forma elaborata da Ivo Durisch, Danilo Forini e cofirmatari per la modifica dell'art. 1 della Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Le prestazioni sociali sono un diritto e non un delitto!)**
- **iniziativa parlamentare 18 ottobre 2021 presentata nella forma elaborata da Ivo Durisch, Danilo Forini e cofirmatari per la modifica dell'art. 1 della Legge sull'assistenza sociale (Le prestazioni sociali sono un diritto e non un delitto!)**

(v. messaggio 23 agosto 2023 n. 8317)

1. PREMESSA

Il Consiglio di Stato ha esaminato la mozione n. 1619 del 18 ottobre 2021 presentata da Ivo Durisch, Danilo Forini e cofirmatari, con la quale si chiede di adottare una precisa strategia per contenere il fenomeno delle persone che non ricorrono alle prestazioni sociali. Il presente rapporto considera anche le due Iniziative parlamentari elaborate n. 650 e n. 651 del 18 ottobre 2021, che chiedono di esplicitare il principio di lotta al non ricorso alle prestazioni sociali nella Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Las) e nella Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps).

2. I CONTENUTI DELLA MOZIONE E DELLE INIZIATIVE

Come approfondito ampiamente dai mozionanti e riprendendo lo studio ginevrino condotto dalla Prof.ssa Lucas, le motivazioni del mancato ricorso alle prestazioni sociali possono essere riassunte principalmente in quattro:

1. Non conosciuta: l'offerta di prestazioni non è conosciuta, per mancanza di informazione o di comprensione.
2. Non ricevuta: l'offerta è conosciuta, richiesta ma non ottenuta perché il richiedente è in difficoltà a intraprendere la pratica amministrativa.

3. Non richiesta: l'offerta è conosciuta ma non richiesta, per scelta o per limiti. Vi è reticenza a richiedere aiuto o a stabilire una relazione con lo Stato per timore (per es. stigma, disinteresse, disaccordo con le norme, timore di perdere il proprio statuto di soggiorno).
4. Non proposta: l'offerta di prestazioni non è proposta dai professionisti, in particolare per mancanza di conoscenza dei professionisti stessi o nell'intento di proteggere la persona richiedente.

La mozione propone alcune possibili piste da seguire:

1. Introdurre un monitoraggio periodico quantitativo e qualitativo che verifichi l'entità del non ricorso alle prestazioni sociali.
2. Esplicitare per ogni prestazione sociale l'obiettivo generale di combattere il non-ricorso e il mandato pubblico di informare, accogliere e accompagnare i beneficiari che ne hanno diritto.
3. Garantire che gli uffici interessati dispongano di risorse quantitative e qualitative adeguate a svolgere tutte le loro missioni, e più in particolare i loro obblighi di informazione e prevenzione.
4. Verificare la formazione e le competenze necessarie degli operatori sociali per accogliere, ascoltare e indirizzare in maniera professionale le richieste di ogni prestazione sociale.
5. Utilizzare un linguaggio semplice durante gli incontri tra possibili beneficiari e operatori sociali e funzionari.
6. Mettere a disposizione in lingua facile tutta la documentazione relativa alle prestazioni sia per quanto riguarda il tipo di aiuto, che per quanto riguarda il diritto.
7. Formare gli operatori sociali e i funzionari sui pericoli a livello di salute legati al non ricorso agli aiuti, nonché sul maggior costo derivante. Le prestazioni sono un diritto e una premessa alla riconquista dell'autonomia.
8. Realizzare una campagna volta a informare la popolazione sulle differenti prestazioni esistenti sia a livello federale che cantonale. Anche nei reparti maternità informare sulle prestazioni complementari per le famiglie.
9. Promuovere progetti innovativi per migliorare l'informazione e l'accesso alle prestazioni sociali prendendo spunto da programmi in corso in altre regioni come "j'estime.ch" e "Fribourg pour tous".
10. Informare proattivamente, sulla base dei dati già in possesso dell'amministrazione pubblica, i potenziali aventi diritto agli aiuti (ad esempio per le prestazioni complementari e i sussidi cassa malati).
11. Semplificare le modalità di richiesta e rendere possibile l'inoltro online dei dossier.
12. Andare verso coloro che sono più in difficoltà e che sono difficili da raggiungere coordinando una strategia con i servizi sociali comunali e gli enti sociali specialistici presenti sul territorio.
13. Rinforzare le misure di sostegno e emancipazione delle donne sole con figli a carico.
14. Trovare delle soluzioni, per quanto riguarda l'assistenza, per la categoria dei piccoli indipendenti in modo che non debbano chiudere la loro attività.

Allo stesso tempo le due Iniziative elaborate n. 650 e n. 651 propongono di introdurre un nuovo articolo di legge che espliciti questa volontà:

“1bis Nella sua applicazione, il Cantone, in collaborazione con servizi sociali e pubblici e privati con i Comuni, facilita l'accesso alle prestazioni sociali e combatte in fenomeno degli aventi diritto che non vi accedono”.

3. IL MESSAGGIO N. 8317

Il messaggio n.8317 del 23 agosto 2023 spiega bene punto per punto gli interventi fatti negli ultimi anni per far sì che l'accesso alle prestazioni sociali sia semplice, veloce e alla portata di tutti.

A gennaio 2019 le schede tematiche relative alla RIPAM e al suo calcolatore sono state messe online sul nuovo sito internet dell'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS) con l'obiettivo di semplificare, facilitare e velocizzare le richieste da parte dei cittadini (a oggi sono le schede più cliccate dell'intero sito IAS). Sempre per le domande RIPAM dal novembre 2019 è possibile richiedere online l'invio del formulario per domanda RIPAM. Da dicembre 2019 è disponibile il formulario interattivo che permette di comunicare il cambio di assicurazione malattia.

La LAPS prevede una rete capillare sul territorio di informazioni fornite al cittadino/utente, reperibili a diversi livelli istituzionali. Va sottolineato come la volontà del Legislatore sia proprio quella di fare in modo che le informazioni siano reperibili in una rete di prossimità che inizia con il Comune di domicilio.

Accanto al ruolo del Comune esiste lo sportello LAPS, che garantisce una serie di importanti competenze a 360° sul sistema sociale e, in particolare, per quanto riguarda le prestazioni sociali cantonali. Lo sportello regionale APS, oltre a determinare l'unità di riferimento e il reddito disponibile residuale, ha tra i suoi compiti quello di informare gli utenti e i Comuni antenna del proprio comprensorio.

Responsabile delle decisioni e del versamento delle prestazioni sono gli uffici cantonali preposti alla trattazione delle singole leggi settoriali della LAPS. Tra i loro compiti figura anche in questo caso l'informazione agli utenti.

Attraverso questo fitto lavoro di formazione e informazione si ritiene che le competenze relative alle prestazioni sociali e, in particolare, quelle che compongono la LAPS siano distribuite in maniera importante sul territorio.

La Sezione del sostegno sociale dal 2020 pubblica inoltre sistematicamente tutte le nuove disposizioni concernenti i beneficiari di prestazioni assistenziali (per esempio riguardo ai traslochi, ai diritti di visita e ai depositi di garanzia).

Anche altri servizi dell'Amministrazione cantonale forniscono informazioni importanti in questo ambito, come ad esempio Infosocialità, il portale della Divisione dell'azione sociale e delle famiglie (DASF), in merito al quale dal 2022 sono stati intrapresi importanti sforzi in termini di accessibilità all'informazione (reperibile anche in lingua facile).

A dicembre 2018 è stato presentato l'assegno parentale come nuova prestazione sociale. Contestualmente, sul sito dell'IAS è stata pubblicata una scheda tematica con tutte le informazioni necessarie. Ad aprile 2019 è stato prodotto un volantino informativo successivamente distribuito via e-mail ai reparti specialistici dell'Ente ospedaliero cantonale e alle cliniche del Cantone Ticino, inserito nella newsletter Infosocialità. A dicembre 2019 è stato rinviato agli stessi interlocutori e con gli stessi mezzi.

Da aprile 2020 la procedura per la richiesta dell'assegno parentale è stata semplificata, mettendo a disposizione della popolazione, sul sito dell'IAS, una procedura interattiva che indica subito quale documentazione è necessario trasmettere per fare richiesta.

In Ticino, la Cassa cantonale di compensazione si avvale della collaborazione delle agenzie AVS che hanno il compito principale di fornire consulenza e assistenza per le pratiche connesse all'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS), comprese quindi anche le prestazioni complementari all'AVS/AI.

A partire da marzo 2020, il Dipartimento della sanità e della socialità (DSS) e l'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS) hanno inoltre semplificato la procedura per la richiesta delle prestazioni complementari. Considerato il particolare momento legato alla pandemia, l'IAS ha provveduto a realizzare e a caricare sul proprio sito internet la documentazione necessaria a inoltrare la richiesta di PC (formulario di richiesta e moduli complementari). In questo modo, i cittadini non sono obbligati a recarsi al proprio Comune di domicilio per farne domanda, ma possono accedere facilmente alla documentazione e compilarla online o manualmente.

Da diversi anni tutta la documentazione e le informazioni relative alle prestazioni di studio sono disponibili sul sito internet dell'Ufficio degli aiuti allo studio. Sullo stesso si trova anche un corposo opuscolo informativo che è possibile visualizzare e/o scaricare dove sono esplicitati tutti gli interventi possibili, le condizioni di accesso e le modalità di determinazione delle prestazioni. Sul sito internet viene segnalata la lista delle fondazioni private che erogano borse di studio e che hanno dato il loro consenso a figurare sul sito del Cantone.

Il Contributo di sostegno per il mantenimento a domicilio e il Contributo destinato all'organizzazione di soluzioni individuali d'abitazione, entrambi anche conosciuti come Aiuti diretti, sono stato oggetto di un'attenta analisi commissionata dalla DASF e sfociata in un rapporto redatto dalla SUPSI nel 2019. Lo studio, che combina analisi statistiche e analisi qualitative, approfondisce il funzionamento e l'organizzazione degli Aiuti, illustra il profilo e la condizione di coloro che ne beneficiano, la situazione dei curanti, le caratteristiche della rete di assistenza e le modalità d'impiego. Il rapporto esamina inoltre il grado di soddisfazione dei beneficiari e dei curanti, i vantaggi che essi ne traggono in termini di qualità di vita percepita (ivi compresa l'importanza degli aiuti diretti per il mantenimento a domicilio del beneficiario) e, infine, l'accessibilità complessiva al sussidio. Tra i numerosi aspetti analizzati, è emersa una scarsa informazione sull'esistenza degli Aiuti diretti, che potrebbe generare una discriminazione nell'accesso e/o un accesso tardivo alle prestazioni, e l'elevata complessità amministrativa per richiedere le prestazioni che sembra causare un accesso tardivo alle stesse.

A seguito dei risultati dello studio, si è quindi riflettuto sul rafforzamento e sull'accessibilità dei canali di informazione inerenti le diverse forme di sostegno al mantenimento domiciliare

presenti sul territorio, coinvolgendo anche le associazioni presenti sul territorio competenti sul tema. Sul territorio ci sono quindi delle figure specialistiche, in particolare presso i servizi sociali di Pro Infirmis e Pro Senectute, preposte a sostenere le persone nel redigere le domande di prestazioni e muoversi in un contesto amministrativo molto complesso oltre che rafforzare la prossimità con i beneficiari. Inoltre, i due contributi cantonali per il mantenimento a domicilio sono ora descritti dettagliatamente anche sulla pagina dedicata di Infosocialità, il nuovo sito della DASF che contiene un numero importante di informazioni anche in lingua facile.

Considerata la sussidiarietà e complementarità rispetto ad altre prestazioni, quali ad esempio l'Assegno per grandi invalidi e le PC, gli Aiuti diretti sono spesso approfonditi congiuntamente a queste. Il tema è stato recentemente promosso anche nell'ambito del sostegno ai familiari curanti: diverse brochures sono state pubblicate e promosse tramite gli enti membri della Piattaforma familiari curanti, circa una trentina, attivi nei settori disabilità, anziani, malattie, ecc.

Tra gli aspetti che limitano l'accesso alle prestazioni, oltre alla mancata conoscenza della possibilità di beneficiarne (strettamente legata alle difficoltà di accesso all'informazione), vi è anche quello legato alla paura di perdere il proprio statuto di soggiorno o il timore di una disqualifica sociale (Warin, 2016). Risulta quindi importante un'organizzazione capillare extra-istituzionale che informi e orienti correttamente e che funga da punto di contatto tra cittadino e Amministrazione cantonale per sorpassare i timori di stigmatizzazione.

Oltre a quanto appena presentato nell'ambito degli aiuti diretti per il mantenimento a domicilio, la crisi pandemica ha mostrato quanto sia utile usufruire di un tessuto associativo sul territorio che fornisca non solo un aiuto concreto, ma che offra anche consulenza e orientamento sulle diverse possibilità di accesso alle prestazioni a coloro che, per ragioni diverse, si rivolgono a loro e con i quali intrattengono già una relazione di fiducia. Nell'ambito della Misura speciale COVID sono infatti state coinvolte 13 associazioni attive proprio per promuovere l'accesso a questa prestazione: Soccorso d'inverno Ticino, Soccorso operaio svizzero (SOS) Ticino, Pro Senectute, Pro Infirmis, Pro Juventute, Caritas Ticino, Croce Rossa Svizzera, Fondazione Francesco per l'aiuto sociale, Associazione Zonaprotetta, Consultorio MayDay, Consultorio delle Donne, Associazione Armonia, Associazione Volontarie Vincenziane.

Il Consiglio di Stato ritiene dunque positive queste modalità di coinvolgimento della rete associativa tramite un'informazione chiara e strutturata affinché vengano aperti canali di comunicazione facilitata con la cittadinanza al fine di ottenere informazioni corrette. Il Consiglio di Stato auspica che in futuro possa essere rafforzata questa modalità comunicativa, a titolo complementare rispetto all'informazione fornita dall'Amministrazione cantonale e in caso di necessità. Dalle 14 domande formulate dai mozionanti, la risposta alla domanda 9 è un buon concetto di applicazione alla sperimentazione:

«Risposta domanda 9

Promuovere progetti innovativi per migliorare l'informazione e l'accesso alle prestazioni sociali prendendo spunto da programmi in corso in altre regioni come "j'estime.ch" e "Fribourg pour tous"».

Riprendendo quanto esposto nel presente Messaggio, il Consiglio di Stato sottolinea come i progetti citati siano frutto di una risposta a peculiarità cantonali, per cui presenterebbero vantaggi ma anche alcune criticità se fossero riproposti sul territorio cantonale. Alla luce delle esperienze svolte in altri Cantoni si privilegia quindi la creazione di un progetto pilota ad hoc valorizzando le risorse e le competenze già attive sul territorio.

Si propone quindi di istituire, a titolo sperimentale, un punto di consulenza e orientamento su tutte le prestazioni sociali, cantonali e federali, gestito da personale specialista sul tema e che garantisca l'anonimato quando si tratta di fornire delle informazioni.

Se l'esperienza, da farsi in collaborazione con la Città di Lugano ed un ente esterno già operante sul territorio, dovesse fornire esiti positivi, sarà possibile ampliare questi punti d'accesso su più sedi.

4. APPLICAZIONI

Il Consiglio di Stato ritiene che in Ticino l'applicazione del modello friburghese richiederebbe l'apertura di più sedi sul territorio per raggiungere tutta la popolazione e nuove risorse di personale per la gestione dello sportello. La funzione di orientamento e consulenza potrebbe più difficilmente essere assunta dagli sportelli regionali LAPS, perché richiederebbe di attribuire loro dei nuovi compiti oltre a quelli specialistici legati strettamente all'erogazione di prestazioni finanziarie. Rimarrebbe inoltre la criticità dell'accesso facilitato e anonimo, trattandosi di un luogo "istituzionale" preposto all'assegnazione di prestazioni.

Anche Ginevra ha proposto un progetto pilota itinerante, "Bureau d'information sociale" (BIS), nato in seguito alle necessità emerse durante la pandemia per raggiungere tutta la popolazione con la comunicazione, garantire l'anonimato e facilitare così l'accesso alle prestazioni. Attivo da novembre 2020, il progetto pilota è terminato a novembre 2021. È coordinato dal Cantone, ma per favorire la corretta informazione su tutte le prestazioni esistenti e per favorire un approccio neutrale, il progetto è gestito dai diversi servizi sociali sul territorio, dell'Amministrazione cantonale e delle associazioni attive sul territorio. Si tratta di un'iniziativa unicamente a scopo informativo e orientativo oltre che a durata limitata. La realizzazione in Ticino di un analogo progetto risulterebbe impegnativa dal profilo organizzativo (coordinamento delle associazioni che offrono consulenza); inoltre, considerata la complessità delle prestazioni, potrebbe sorgere la criticità legata al fatto di riuscire a reperire operatori competenti sull'intero panorama delle prestazioni.

Infine, i mozionanti citano "J'estime.ch", una piattaforma di calcolo del diritto alle prestazioni per favorirne l'accesso ed è destinata alle persone a basso reddito. Si tratta di un'iniziativa nata nel 2017 e promossa dalle HES-SO presenti in 7 Cantoni, radicata principalmente nei Cantoni romandi. Trattandosi di una piattaforma online, garantisce l'anonimato ma offre prestazioni standardizzate (quindi non mirate alle situazioni particolari o complesse tipiche di tante persone che ne avrebbero diritto) e richiede inoltre di saper navigare sul web e un buon livello di alfabetizzazione. In Ticino la RIPAM propone un simulatore di calcolo online, funzionale perché i criteri di accesso sono semplici. Per comprendere più prestazioni e di un certo grado di complessità quali quelle LAPS (e le numerose variabili da considerare), la realizzazione di una piattaforma simile risulterebbe invece essere articolata e quindi poco fruibile. Inoltre, l'orientamento e la consulenza non

sono contemplate in questo dispositivo, per cui queste attività sarebbero comunque da delegare agli operatori presenti sul territorio.

Infine, un aspetto critico concernente il non ricorso alle prestazioni riguarda l'accoglienza della persona interessata a richiedere le prestazioni: una piattaforma di calcolo non risponde a tale bisogno.

I tre progetti citati presentano delle criticità, ma secondo il Consiglio di Stato offrono, nel loro insieme, degli ottimi spunti per realizzare un progetto specifico al Cantone Ticino che abbia le seguenti caratteristiche:

- più sedi per garantire l'accesso a tutti, anche in un'ottica di prevenire il peggioramento di situazioni già precarie;
- servizio di orientamento e consulenza (come i modelli friburghese e ginevrino), offerto da personale qualificato e competente su tutto il vasto e complesso panorama delle prestazioni sociali e con competenze ad accogliere le richieste di potenziali interessati;
- coinvolgimento dei servizi che operano sul territorio, in particolare quelli dell'amministrazione cantonale e i servizi sociali partner riconosciuti;
- garanzia di anonimato dell'utenza per la richiesta di informazioni.

5. MIGLIORAMENTI PROPOSTI DALLA COMMISSIONE

La maggioranza della Commissione condivide gli intenti di prestare attenzione al fenomeno del non ricorso alle prestazioni sociali con delle azioni concrete e mirate. Azioni citate al capitolo II e legate, per esempio, all'accessibilità all'informazione sulle prestazioni sociali tramite gli aggiornamenti sui siti web e la redazione di schede tematiche in lingua facile oppure alle campagne di informazione riguardanti le prestazioni, o alla formazione degli addetti alla prima accoglienza, che toccano le diverse sfaccettature del fenomeno, e che sono in parte in fase di realizzazione o da riprendere (perché attualmente in sospeso). La Commissione inoltre sostiene la proposta del CdS di realizzare un progetto pilota di consulenza e orientamento con operatori specialisti di prestazioni sociali che, in collaborazione con gli enti già attivi sul territorio, garantisca un approccio qualificato e fornisca garanzia di anonimato all'utenza.

In futuro sarebbe opportuno rivedere l'organizzazione attuale delle Agenzie AVS/AI/IPG nei singoli Comuni. A nostro avviso potrebbero essere integrarli con i servizi proposti negli Uffici regionali LAPS, migliorando così qualitativamente i servizi: funzionari già formati, risparmio finanziario per il Cantone, protezione dei dati maggiormente garantita. Oggi purtroppo un anziano in un piccolo Comune si vergogna, si sente in imbarazzo e giudicato a chiedere un aiuto.

Il monitoraggio periodico quantitativo e qualitativo di verifica dell'entità del fenomeno del non ricorso alle prestazioni sociali, valutando le difficoltà metodologiche che i ricercatori stanno affrontando, appare invece attualmente poco realizzabile. A questo proposito attendiamo i prossimi risultati che l'USTAT fornirà nell'ambito del monitoraggio socio-demografico e raccomandiamo di utilizzare questi dati per eseguire un piccolo studio qualitativo puntuale per avere un quadro migliore del fenomeno in Ticino.

Invitiamo a riprendere la questione della semplificazione della burocrazia (punto 11 della Mozione «*semplificare modalità di richiesta*»): oggi per le PC, ad esempio, ci sono ritardi anche di 6 mesi con persone che devono richiedere delle prestazioni.

Così come la consulenza sul diritto alle prestazioni sociali, avviando una specifica sperimentazione di orientamento e informazione sulle prestazioni sociali (vedi con la Città di Lugano) che possa essere del caso ampliato negli altri Comuni.

Per quel che concerne invece il fatto di ancorare alla Legge il principio di lotta al non ricorso alle prestazioni sociali, analogamente a quanto propone la nuova Legge sull'aiuto sociale del Cantone Ginevra, approvata dal Parlamento il 23 giugno 2023, la Commissione ritiene che l'efficacia di una tale modifica legislativa non sarebbe garanzia di successo in quanto verrebbe sancito un intento senza tuttavia un'esplicitazione delle misure da attivare.

6. CONCLUSIONI

In conclusione, la Commissione, richiamato quanto espresso nel messaggio n. 8317, invita il Gran Consiglio a respingere le proposte, formulate tramite le iniziative parlamentari elaborate n. 650 e n. 651, di esplicitare nella Las e nella LAPS il principio generico di lotta a questo fenomeno.

Infine, in considerazione delle molteplici azioni già intraprese dal Consiglio di Stato e di quelle suggerite dalla Commissione nel Capitolo 5, e di quelle annunciate, si raccomanda di ritenere la mozione "Le prestazioni sociali sono un diritto e non un delitto! È necessaria una campagna di lotta alla povertà e alla precarietà dovuta al non ricorso agli aiuti sociali" del 18 ottobre 2021 parzialmente accolta ai sensi del presente rapporto.

Per la Commissione sanità e sicurezza sociale:

Patrick Rusconi, relatore

Agustoni - Alberti - Cedraschi - Corti - Filippini

Fonio - Forini - Gianella Alex - Giudici - Isabella

Mazzoleni - Merlo - Petralli - Quadranti

Riget - Schnellmann - Tonini