

# Rapporto

numero	data	Dipartimento
<b>5250 R</b>	5 novembre 2002	<b>SANITÀ E SOCIALITÀ</b>
Concerne		

## **della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 8 maggio 2002 concernente la modifica della legge sull'assistenza sociale**

### **1. INTRODUZIONE**

Con l'esame di questo Messaggio siamo giunti a discutere l'ultimo tassello d'una vasta riforma relativa ai contenuti e alle modalità di erogazione delle prestazioni sociali. Un disegno per certi versi lineare e per altri tecnicamente molto complesso che ha visto il Dipartimento, il Consiglio di Stato e il Gran Consiglio impegnati sull'arco di più anni nel tentativo di riformare lo Stato sociale perseguendo tre obiettivi:

- una distribuzione più mirata degli aiuti pubblici;
- un adeguamento degli aiuti all'evoluzione della realtà economica e sociale;
- la realizzazione d'una forma di reddito minimo per la popolazione più a rischio di povertà.

Le tappe di questo percorso possono così essere sintetizzate:

19 gennaio 1994	Messaggio relativo all'introduzione di una nuova legge sugli assegni di famiglia (LAF);
23 maggio 1996	Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze relativo all'introduzione di una nuova legge sugli assegni di famiglia (LAF);
1° luglio 1998	Messaggio relativo all'introduzione di una nuova legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps);
9 dicembre 1998	Messaggio relativo alla concessione di un credito di fr. 1'698'000.- per il periodo 1999-2000 per la realizzazione del progetto Intervento sociale;
22 dicembre 1998	Messaggio completo relativo all'introduzione di una nuova legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps);
16 settembre 1999	Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze relativo al progetto Intervento sociale;
4 aprile 2000	Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze relativo alla nuova legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps);

18 dicembre 2001	Messaggio riguardante la prima modifica della legge sugli assegni di famiglia (LAF);
13 marzo 2002	Messaggio riguardante la modifica della legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali
11 giugno 2002	Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze relativo alla prima revisione della legge sugli assegni di famiglia (LAF);
11 giugno 2002	Rapporto della Commissione della gestione e delle finanze relativo alla modifica della legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps);

Il percorso qui delineato si conclude, come detto in precedenza, con l'esame della riforma della legge sull'assistenza sociale (LAS).

Riforma che dovrebbe coordinarsi e allinearsi con l'entrata in vigore della prima riforma della legge sugli assegni di famiglia prevista per l'1.1.2003 e con l'entrata in vigore della legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali prevista anch'essa per l'1.1.2003.

Il cambiamento della Legge sull'assistenza sociale è infatti profondamente intrecciato con le due leggi citate sopra come d'altra parte si affermava già nel messaggio del 1° luglio 1998 relativo all'introduzione della nuova legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali: "L'assistenza sociale si situa alla fine della scala degli interventi sociali. Per ragioni di coerenza e opportunità rispetto alle modalità di finanziamento dei diversi interventi, il progetto di armonizzazione delle prestazioni sociali mira a rafforzare al massimo gli interventi settoriali precedenti per ridurre, là dove possibile, il ricorso alle prestazioni assistenziali" (cfr. Messaggio pag. 18).

Mentre nel rapporto della Commissione della gestione e delle finanze del 4 aprile 2000 relativo al Messaggio citato si affermava: "Verosimilmente, nel corso dell'estate, un ulteriore messaggio complementare, inerente appunto le modifiche conseguenti all'introduzione della Laps sulla Legge sull'assistenza sociale verrà sottoposto al parlamento, a completazione del pacchetto di leggi ora in discussione".

Le citazioni precedenti indicano come l'attuale riforma, pur giunta con un certo ritardo, è necessaria ed indispensabile per un corretta applicazione della Laps.

## **2. I CONTENUTI GENERALI DELLA RIFORMA**

Il Gran Consiglio adottando il 5 giugno 2000 la nuova legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali aveva modificato contemporaneamente una serie di leggi, più precisamente:

- Legge di applicazione della legge federale sull'assicurazione malattia del 26 giugno 1997;
- Legge della scuola del 1 febbraio 1990;
- Legge sul rilancio dell'occupazione e sul sostegno ai disoccupati del 13 ottobre 1997;
- Legge sugli assegni di famiglia dell'11 giugno 1996;
- Legge sui sussidi cantonali del 22 giugno 1994;
- Legge di applicazione della legge federale del 19 marzo 1965 concernente le prestazioni complementari all'assicurazione federale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità del 17 dicembre 1997.

Come detto in precedenza manca ora la modifica della LAS la quale ha sostanzialmente tre tipi di contenuti e che nel contempo rappresentano tre obiettivi:

## **2.1 Adeguamento della legge alla Laps**

È senza dubbio l'obiettivo prioritario come afferma lo stesso Messaggio: "Lo scopo principale di questo nuovo messaggio è dunque di proporre al Gran Consiglio le modifiche della Legge sull'assistenza sociale rese necessarie dalla Laps, dalla sua proposta di modifica e dal suo modello organizzativo per l'erogazione coordinata delle prestazioni sociali (compresa la prestazione assistenziale)" (Messaggio pag. 2).

Attualmente l'art. 2 cpv. 2 della Laps recita semplicemente "La legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 definisce in quale misura le disposizioni di cui all'art. 4, 6, 8, 9, 10, 23 e 33 vengono applicate alle prestazioni assistenziali".

Ora si tratta di sostanziare questa indicazione generale con precise modifiche di legge.

## **2.2 Ridefinizione dei compiti tra Cantone e Comuni**

Il 18 dicembre 2000, il Gran Consiglio, accogliendo l'iniziativa di Paolo Beltraminelli, ha abrogato l'art. 32 della LAS. L'articolo imponeva al Comune di domicilio dell'assistito di partecipare alle spese per prestazioni assistenziali ed agli eventuali recuperi nella misura del 30%. La decisione, che comporta per il Cantone un maggior onere di circa 10 milioni, era in parte motivata dalla scarsa efficacia della procedura di consultazione dei Comuni il cui parere, il più delle volte, non era preso in considerazione al momento della decisione cantonale.

L'assunzione totale delle spese per l'assistenza da parte del Cantone porta evidentemente anche ad una ridefinizione dei compiti.

Ridefinizione che è comunque anche sollecitata dal nuovo modello organizzativo previsto per l'erogazione delle prestazioni della Laps.

Infatti il coordinamento di otto diverse prestazioni sociali, tra cui la prestazione assistenziale, basato su concetti assai complessi come quelli di unità di riferimento e di reddito disponibile residuale ha comportato una riorganizzazione completa delle modalità di erogazione e l'introduzione di un sistema informatico di supporto che non può certo essere esportato in ogni realtà comunale per evidenti motivi di costo, ma anche per una questione di protezione dei dati (accesso ai dati fiscali per 240 comuni).

Ecco dunque i due motivi centrali che portano ad una ridefinizione dei compiti e dei ruoli tra Cantone e Comuni.

## **2.3 Aggiornamento della legge**

La Legge sull'assistenza sociale porta la data dell'8 marzo 1971 e risale dunque a trent'anni fa.

Una riforma significativa era stata apportata nel corso del 1994 quando si era inserito il capitolo II A, relativo all'inserimento sociale e professionale. Un cambiamento importante poiché si introduceva una forma di contrattualizzazione nell'erogazione dell'assistenza sollecitando il beneficiario a svolgere un'attività professionale (presso enti di utilità pubblica) volta al suo reinserimento lavorativo o a mettere in atto programmi sociali per facilitare comunque l'integrazione della persona.

In questi anni si è fatto ampiamente uso di questa possibilità con risultati senza dubbio positivi, cambiando nel contempo il ruolo e la funzione dell'assistenza sociale.

La revisione proposta non ha la pretesa di costituire una riforma globale ma rappresenta comunque l'occasione per l'abrogazione di articoli che non vengono più applicati, che non appaiono più coerenti con la giurisprudenza o con la prassi intercantonale in materia di assistenza e infine che appaiono chiaramente obsoleti.

### **3. ADEGUAMENTO DELLA LEGGE ALLA LAPS**

Il ruolo dell'assistenza sociale, quale ultima rete di protezione sociale, ha funzioni particolari poiché si rivolge a persone che spesso cumulano più svantaggi:

- scarsità di reddito particolarmente accentuata;
- risorse personali modeste o deteriorate (formazione, salute, capacità);
- problemi di integrazione e relazioni sociali limitate.

Da questo profilo l'intervento assistenziale integra al sostegno finanziario anche un sostegno di carattere sociale.

Considerata la particolare funzione del sostegno finanziario, non si tratta in genere di un reddito di complemento ma di un di un reddito che assicura il minimo vitale , la soglia di intervento e il calcolo della prestazione vengono determinate in base alle raccomandazioni intercantonali emanate dalla Conferenza svizzera dell'azione sociale, raccomandazioni destinate alle autorità preposte all'intervento sociale dei cantoni, dei comuni, della Confederazione e delle istituzioni sociali private.

Queste direttive sono applicabili a tutte le persone che beneficiano durevolmente delle prestazioni del sostegno sociale, che vivono in un'economia domestica e sono in grado di assumersi gli obblighi che ne derivano.

Ecco dunque che le prestazioni assistenziali vengono solo parzialmente armonizzate con le altre poiché i concetti di "unità di riferimento" e di "reddito disponibile residuale" alla base dell'armonizzazione sono applicati con delle eccezioni.

L'armonizzazione in base alla Laps consiste in pratica:

- nell'accertamento del reddito tramite la medesima organizzazione;
- nella partecipazione al medesimo sistema di gestione delle prestazioni sociali armonizzate (banca dati);
- nel coordinamento con le altre prestazioni (priorità di intervento delle diverse prestazioni come stabilito dal modello di armonizzazione).

Il Messaggio presenta in dettaglio le modifiche legislative che permettono di adeguare la legge sull'assistenza alla legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali. Nel presente rapporto ci limitiamo a sottolineare i mutamenti più significativi.

#### **3.1 Sussidiarietà dell'assistenza**

Il Capitolo 1 relativo alle norme generali viene modificato solo aggiungendo un cpv. 2 all'art. 2, nel quale si precisa che le prestazioni assistenziali si situano all'ultimo posto nell'ordine di priorità e vengono concesse unicamente quando il diritto a quelle precedenti è esaurito.

Il nuovo sistema di erogazione, supportato dal nuovo programma informatico permette di valutare immediatamente se il cittadino bisognoso ha fatto capo a tutti i mezzi disponibili previsti da altre leggi prima di richiedere un intervento dell'assistenza.

Questo da una parte semplifica enormemente le procedure e dall'altra impedisce che vi siano doppioni nell'erogazione di prestazioni.

### **3.2 Prestazioni assistenziali ordinarie**

Con la modifica dell'art. 18, si precisa che il fabbisogno è definito in base al concetto di lacuna di reddito previsto dalla Laps. La lacuna corrisponde alla differenza tra il reddito disponibile residuale e la soglia di intervento.

Inoltre si afferma che le prestazioni ordinarie hanno in genere carattere ricorrente.

Questo significa che si fa capo a questa prestazione quando non è possibile risolvere un disagio finanziario tramite un intervento puntuale e straordinario come d'altra parte previsto dall'art. 20 concernente le prestazioni speciali.

### **3.3 Soglia di intervento**

L'art. 19, in deroga alla Laps, definisce una diversa soglia di intervento per le prestazioni assistenziali.

La Laps fa riferimento ai limiti minimi previsti dalla legislazione sulle prestazioni complementari.

La Las fa invece riferimento alle disposizioni della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) applicate in molti cantoni e a cui si adegua da anni anche il Ticino. D'altra parte la stessa Conferenza cantonale dei direttori cantonali degli affari sociali raccomanda esplicitamente ai Cantoni di applicare i concetti e le indicazioni per il calcolo dell'aiuto sociale elaborati dalla COSAS.

Tale soglia è chiaramente inferiore al minimo delle prestazioni complementari e può configurarsi con il concetto di minimo vitale assicurato tra l'altro anche dalla modifica della Costituzione federale (art. 12 ) e da quella cantonale (art. 13).

La soglia definita a livello svizzero si basa sui dati statistici svizzeri inerenti ai consumi delle famiglie e dei singoli ed è considerata come scientificamente attendibile e appropriata.

La scelta d'una soglia di riferimento inferiore non è solo dettata dall'opportunità di seguire le direttive svizzere in materia, ma anche da un problema di natura economica.

Infatti l'allineamento alla soglia prevista dalla Laps farebbe lievitare sensibilmente gli oneri per l'assistenza.

L'esempio riportato a pag. 5 del Messaggio chiarisce bene gli effetti dell'applicazione della soglia Laps e della soglia LAS e si riferisce ad un nucleo familiare composto da tre persone (una coppia con un figlio). La soglia Laps è di fr. 30'970, la soglia LAS è di fr. 23'580.

### **3.4 Unità di riferimento**

Con la modifica dell'art. 21 si introduce la principale modifica relativa all'unità di riferimento definita dalla Laps (art. 4). Questa deroga è riferita al figlio maggiorenne che è economicamente dipendente da genitori (con un reddito disponibile superiore a quello previsto dalla Las) che non assolvono al loro obbligo di mantenimento.

### **3.5 Reddito disponibile residuale**

L'art. 22 indica le deroghe, sempre per rapporto alla Laps, riguardanti il calcolo del reddito computabile.

Si tratta per lo più di deroghe a carattere restrittivo volte a determinare un reddito disponibile che definisca ancor meglio la reale situazione di bisogno della persona che inoltra una richiesta di assistenza.

### **3.6 Responsabilità soggettiva**

L'art. 23 afferma che nel caso in cui vi sia una responsabilità soggettiva per rapporto alla situazione di bisogno è possibile ridurre la prestazione. La Laps si limita invece a chiedere la restituzione delle prestazioni indebitamente percepite solo in caso di abuso.

### **3.7 Obbligo di rimborso**

Il nuovo art. 33 limita e precisa le circostanze nelle quali sussiste un obbligo di rimborso delle prestazioni assistenziali.

In base alle direttive della COSAS il rimborso deve avvenire nei seguenti casi:

- prestazioni di sostegno sociale indebitamente percepite;
- versamenti a titolo di anticipo su prestazioni assicurative non ancora corrisposte;
- eredità lasciata dal beneficiario deceduto;
- acquisizione di una sostanza rilevante durante il periodo in cui sono state versate delle prestazioni di sostegno sociale o successivamente, durante il periodo di prescrizione previsto dalla legislazione cantonale.

## **4. RIDEFINIZIONE DEI COMPITI TRA CANTONE E COMUNI**

La Conferenza dei direttori cantonali degli affari sociali (CDAS) nel corso della sua assemblea generale del 21 settembre 2000 ha adottato una serie di raccomandazioni relative al sostegno sociale.

L'indirizzo generale di quel documento può esser riassunto in due grandi capitoli: la regionalizzazione dell'aiuto sociale e la professionalizzazione dell'aiuto sociale.

La riforma della legge e la riforma delle modalità di erogazione delle prestazioni vanno appunto in questa direzione.

La professionalizzazione si esplica attraverso la formazione del personale il quale deve essere in grado non solo di fornire prestazioni finanziarie, ma di assicurare un reale sostegno all'integrazione sociale e professionale delle persone bisognose. La professionalizzazione si esplica anche con la garanzia di criteri equi nell'assegnazione dell'aiuto e con la correttezza delle procedure.

D'altra parte la Conferenza svizzera dell'azione sociale nelle sue direttive sotto il titolo professionalità afferma: "Il sostegno sociale si fonda su una valutazione precisa della situazione del singolo richiedente, su una messa a punto concertata di un piano d'azione e di un aiuto mirato" e più avanti afferma "Gli uffici preposti al sostegno sociale non possono esimersi dal comunicare una decisione o una risposta. Inoltre, non dovrebbero rimandare oltre misura l'esame di una domanda" .

La regionalizzazione si esplica attraverso la creazione di sportelli decentrati sul territorio cantonale in modo da permettere e facilitare l'accesso dei cittadini alle prestazioni (nel modello previsto dal Cantone non solo alle prestazioni assistenziali ma a tutte quelle coordinate e armonizzate dalla Laps).

Per questo sono stati creati 13 comprensori all'interno dei quali un comune polo (Chiasso, Mendrisio, Paradiso, Lugano, Viganello, Massagno, Agno, Capriasca, Bellinzona, Giubiasco, Locarno, Losone e Biasca) ospiterà lo sportello Laps (cfr. Allegati 1 e 2).

#### **4.1 Ruolo dei Comuni**

Come espresso all'inizio di questo rapporto, il ruolo del Comune per rapporto alla gestione dell'assistenza sociale in parte è già cambiato e in parte cambierà a seguito di questa legge.

È già cambiato poiché il Gran Consiglio il 5 giugno 2000 ha approvato la Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps) e il 25 giugno 2002 la parziale modifica le quali prevedevano appunto una nuova modalità di erogazione di otto prestazioni tra cui quelle assistenziali.

È già cambiato poiché il 18 dicembre del 2000 il Gran Consiglio, abolendo l'art. 32 a della LAS, ha tolto tutti gli oneri finanziari, derivanti dalla legge sull'assistenza, ai comuni caricandoli completamente sul Cantone. E' quindi il Cantone ad essere pienamente competente in questo campo.

Cambierà in quanto questa legge recepisce, precisa e perfeziona quanto già deciso dal Gran Consiglio. A questo proposito val la pena citare per esteso l'art. 52 poiché ben definisce la nuova funzione del Comune.

#### **Art. 52**

*Il Comune:*

- a) *informa il cittadino sulle prestazioni assistenziali e sulle altre prestazioni sociali prioritarie erogate dal Cantone sulla base della Laps, e sulle condizioni per accedervi;*
- b) *mette a disposizione del richiedente la documentazione e i moduli utili per l'inoltro delle domande di prestazioni sociali cantonali tramite gli sportelli predisposti a tal fine dal Cantone e dai Comuni;*
- c) *aiuta il richiedente ad accedere a tali sportelli ed a procurarsi i documenti richiesti per certificare il suo diritto alle prestazioni;*
- d) *viene informato dal cantone sui cittadini residenti nel Comune che sono a beneficio di prestazioni assistenziali, e coadiuva i servizi cantonali nelle indagini che si rendessero necessarie per verificare le condizioni economiche e personali che legittimano la continuità di tali prestazioni;*
- e) *può assumere, d'intesa con i servizi cantonali preposti, il compito di erogare al beneficiario la prestazione assistenziale assegnata dal Cantone, ricevendone poi il rimborso integrale.*

#### **4.2 Gli sportelli**

Già nel rapporto dell'11 giugno 2002 relativo alla modifica della Laps la Commissione della gestione si era soffermata sulla questione della creazione degli sportelli periferici anche se si tratta d'una questione organizzativa di completa competenza del Consiglio di Stato. Nel Messaggio in esame a pag. 9 si afferma che "l'inoltro delle domande di prestazioni sociali

verrà gestita tramite un certo numero di "sportelli regionali polivalenti". Inizialmente, si tratterà di 6-8 sportelli situati nei "Comuni polo"; successivamente, il loro numero coinciderà con quello che scaturirà dal progetto, sollecitato da una mozione del Gran Consiglio, di regionalizzazione delle Agenzie AVS (18-20 Agenzie regionalizzate)". La creazione degli sportelli rappresenta dunque un primo passo verso una ridefinizione organizzativa più ampia relativa non solo all'erogazione delle prestazioni della Laps, ma di seguito anche di quelle dell'AVS. In questa fase intermedia, anche su sollecitazione della Commissione della gestione, il Consiglio di Stato ha proceduto ad aumentare il numero degli sportelli portandoli, come già detto dagli 8 previsti a 13. Non va infatti dimenticato che in precedenza l'erogazione dell'assistenza avveniva tramite 40 comuni accreditati e le 5 sedi dell'Ufficio del servizio sociale, quindi secondo modalità ancor più decentrate e capillari.

Il cambiamento si è reso necessario per più motivi:

- la distribuzione dei casi di assistenza (cfr. Allegato 3) porta in maniera naturale a raggruppare gli sportelli per l'erogazione;
- il coordinamento delle prestazioni della Laps tramite un unico sportello ha comportato un movimento di decentramento di alcune prestazioni spostandole più vicino al cittadino, mentre per altre vi è stato un movimento inverso (anche se con tredici sportelli non si può certo parlare di lontananza dal cittadino);
- l'introduzione d'un sistema informatico assai sofisticato che permette una rapida definizione della pratica non permette certo di creare, per evidenti motivi di costo e di protezione dei dati, troppi terminali periferici (costi legati alla strumentazione tecnica, alla dotazione e alla formazione del personale). Appare infatti indispensabile mantenere un sano rapporto tra investimento e numero di pratiche gestite.

In questo modello organizzativo appare evidente che i comuni polo avranno un ruolo più attivo nella gestione delle pratiche assistenziali.

**La Commissione della gestione ritiene comunque importante che nell'evoluzione futura dell'organizzazione periferica degli sportelli, non solo si tenga conto del progetto di riorganizzazione delle agenzie AVS, ma anche d'un allineamento dei comprensori con altri creati per rispondere ad altri bisogni sociali (cfr. ad esempio delegazioni tutorie) o con i futuri sviluppi delle fusioni comunali.**

#### **4.3 Il ruolo di prossimità del comune**

La ripartizione dei compiti tra Cantone e Comune lascia al Cantone la competenza di decidere in merito alle misure assistenziali e alle modalità di attuazione della politica di reinserimento sociale e professionale. Questo non toglie responsabilità e pieno coinvolgimento dei comuni su più aspetti, coinvolgimento e responsabilità che valorizzano pienamente il ruolo di prossimità, vale a dire di vicinanza al cittadino che un comune deve avere. Diventano allora importanti i seguenti compiti:

- a) L'informazione del cittadino per rapporto alle prestazioni che il Cantone eroga, non solo quelle assistenziali, ma tutte quelle previste dalla Laps. A questo proposito appare indispensabile che il Cantone elabori una documentazione informativa adeguata riferita alla nuova legge sugli assegni familiari, a questa nuova legge sull'assistenza e alle altre leggi che prevedono prestazioni coordinate dalla Laps;
- b) Il sostegno al cittadino in modo da mettergli a disposizione la documentazione necessaria per inoltrare le domande di prestazioni sociali e per indirizzarlo in modo adeguatamente preparato verso gli sportelli presenti nei comuni polo;

- c) Il sostegno al Cantone, quando necessario, per meglio conoscere la realtà (verifica delle condizioni economiche e personali) dei cittadini che inoltrano delle domande di prestazione;
- d) L'erogazione diretta delle prestazioni assistenziali (rimborsate integralmente dal cantone) qualora si rendesse necessario. Ad esempio nel caso in cui un cittadino non sia in grado di gestire direttamente la prestazione assistenziale;
- e) L'informazione del cittadino, che abbisogna di prestazioni puntuali, sulle organizzazioni private che possono offrire tale aiuto straordinario (cfr. art. 53 della LAS). L'erogazione diretta di aiuti puntuali nel caso in cui le disposizioni comunali contemplino tali aiuti.
- f) La messa a disposizione di posti di lavoro (programmi di inserimento professionale o programmi di inserimento sociale) per suoi cittadini che sono al beneficio di prestazioni assistenziali o per cittadini di altri comuni vicini. Si tratta d'un ruolo sociale importante che i comuni possono assumere con un onere oltremodo limitato che si attesta attorno a fr. 300.- mensili, mentre il Cantone assicura fr. 2600.- mensili alla persona che si impegna a lavorare. (cfr. art. 55 LAS).
- g) L'assunzione delle spese di sepoltura per cittadini indigenti che in precedenza erano assunte dal Cantone (un onere che nel 2001 era stato di fr. 120'000.-).

Percorrendo l'elenco di questi punti ben si capisce che il Comune mantiene un ruolo importante, anzi per certi versi l'onere appare perfino eccessivo tanto che la Lega dei comuni rurali e montani nella sua presa di posizione dei 15 aprile 2002, sul progetto di legge qui in discussione, a più riprese sottolineava come solo nell'avanzamento dei processi di fusione comunale questi compiti potranno essere veramente e pienamente espletati. Con questo non vengono certo fugate alcune paure o perplessità, legate anche alla riforma delle delegazioni tutorie, relative ad una perdita di ruolo e perfino di identità dei comuni.

## **5. AGGIORNAMENTO DELLA LEGGE**

Presentando questa riforma si è colta l'occasione per effettuare alcuni cambiamenti di legge, per operare una pulizia della legge del 1971. Infatti parecchi articoli erano superati e non più applicati, altri invece erano superati per effetto della nuova giurisprudenza e altri ancora resi obsoleti dalla prassi che si è sviluppata negli ultimi anni in base alle direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale. Si tratta per lo più di modifiche formali che non hanno particolare rilevanza e sono comunque sufficientemente spiegate nel testo del messaggio da pag. 13 a pag. 15.

## **6. MODIFICHE PROPOSTE DALLA COMMISSIONE**

### **Articolo 5**

L'esame commissionale ha messo in evidenza una formulazione inadeguata dell'art. 5, proposta dal Messaggio, poiché si presta ad equivoci per quanto riguarda la posizione

dei richiedenti l'asilo e delle persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora.

Infatti l'ordinanza federale N. 2 sull'asilo, dell' 11 agosto 1999, rinvia alle singole legislazioni cantonali sull'assistenza la definizione del trattamento finanziario dei richiedenti l'asilo. Quindi anche la nostra legge deve essere precisata, altrimenti i richiedenti l'asilo dovrebbero beneficiare delle prestazioni intere previste dalla Las, prestazioni che sono nettamente superiori a quelle rimborsate dalla Confederazione. Per questo motivo i paragrafi 1 e 2 dell'articolo 5, d'intesa con la Divisione dell'azione sociale, vanno così modificati:

- 1. Hanno diritto ai provvedimenti e alle prestazioni della presente legge le persone con domicilio o dimora assistenziale nel Cantone.*
- 2. Le persone con sola dimora assistenziale hanno per principio diritto unicamente a prestazioni o aiuti immediati;*
- 3. Sono riservate le disposizioni del diritto federale e dei trattati internazionali (immutato).*

Va precisato che il concetto di dimora assistenziale non è riferita al Codice civile che prevede nel concetto di dimora la residenza, ma si riferisce alla Legge federale sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno del 24 giugno 1977.

## **Articolo 6 - Eccezioni**

Quale conseguenza delle modifiche dell'art. 5 va introdotto un nuovo art. 6 (il precedente art. 6 era stato soppresso nel 1979 e il numero è rimasto libero, motivo per cui non vi sono problemi tecnici ad inserire questo articolo) di questo tenore:

*<sup>1</sup>Il Consiglio di Stato disciplina la determinazione, la concessione, la limitazione e la procedura delle prestazioni assistenziali concesse a*

- a) richiedenti l'asilo e*
- b) persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora.*

*<sup>2</sup>Nello stabilire tali criteri il Consiglio di Stato fa riferimento alle disposizioni federali sul rimborso ai Cantoni delle spese cagionate da queste persone.*

*<sup>3</sup>Il Consiglio di Stato può affidare, mediante la stipulazione di contratti di prestazione, la gestione di queste prestazioni ad enti assistenziali pubblici o privati.*

## **Articolo 59**

L'art. 59 tratta della procedura di inoltro delle domande di prestazioni assistenziali. Esso, così come formulato dal Messaggio, appare insufficiente poiché si limita a rinviare alla "procedura coordinata di applicazione della Laps" la quale appare manifestamente inadeguata a trattare i casi di semplice "aiuto immediato" ai sensi della Legge federale sulla competenza ad assistere le persone nel bisogno del 24 giugno 1977.

Ecco allora la proposta di modifica sempre concordata con la Divisione dell'azione sociale:

*<sup>1</sup>La domanda di prestazioni assistenziali inoltrata da una persona domiciliata nel cantone deve essere presentata secondo la procedura coordinata di applicazione della Laps.*

*<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato stabilisce una procedura specifica e semplice per i casi di aiuto immediato a persone senza domicilio nel Cantone.*

*<sup>3</sup>Il richiedente può farsi rappresentare da una persona di fiducia (immutato)*

## 7. FINANZIAMENTO

La presente riforma della Legge sull'assistenza sociale non comporta nessuna modifica delle prestazioni per rapporto al regime precedente e quindi non porta ad aumenti della spesa.

Anzi è possibile che un coordinamento più adeguato con le prestazioni previste dalla Laps e un riordino dei compiti tra Cantone e Comuni possa portare a qualche lieve riduzione della spesa.

I costi dovuti all'organizzazione degli sportelli sono già stati votati con l'approvazione del credito sull'intervento sociale, mentre quelli legati alla gestione corrente erano già stati considerati al momento della votazione della Laps.

\* \* \* \* \*

Con le osservazioni espresse nel rapporto, la Commissione della gestione invita a voler approvare il Messaggio e il disegno di legge annesso con le modifiche degli art. 5 e 59 e l'introduzione di un nuovo art. 6.

Per la Commissione gestione e finanze:

Mario Ferrari e Francesca Lepori Colombi, relatori  
Beltraminelli (con riserva) - Bignasca - Bonoli (con riserva) -  
Carobbio Guscelli - Croce - Foletti - Ghisletta R. -  
Lombardi - Lotti - Merlini - Poli - Sadis

Disegno di

## **LEGGE**

### **sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971; modifica**

Il Gran Consiglio  
della Repubblica e Cantone Ticino

- vista la Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (Laps);
- visto il messaggio 8 maggio 2002 n. 5250 del Consiglio di Stato;
- visto il rapporto 5 novembre 2002 n. 5250 R della Commissione della gestione e delle finanze,

### **d e c r e t a :**

#### **I.**

La Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 è così modificata:

*Ingresso (dopo il richiamo al messaggio del 5 giugno 1970):*

- richiamata la Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (Laps)

#### **Art. 2 cpv. 2 (nuovo)**

##### **Sussidiarietà dell'assistenza**

<sup>2</sup>In particolare le prestazioni assistenziali propriamente dette di tipo finanziario vengono concesse solo una volta esaurite le altre prestazioni sociali previste dalla Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali del 5 giugno 2000 (art. 13 Laps).

#### **Art. 5**

##### **Titolare del diritto**

<sup>1</sup>Hanno diritto ai provvedimenti e alle prestazioni della presente legge le persone con domicilio o dimora assistenziale nel Cantone.

<sup>2</sup>Le persone con sola dimora assistenziale hanno per principio diritto unicamente a prestazioni o aiuti immediati.

<sup>3</sup>Sono riservate le disposizioni del diritto federale e dei trattati internazionali.

## **Art. 6 (nuovo)**

### **Eccezioni**

<sup>1</sup>Il Consiglio di Stato disciplina la determinazione, la concessione, la limitazione e la procedura delle prestazioni assistenziali concesse a

- a) richiedenti l'asilo e
- b) persone bisognose di protezione non titolari di un permesso di dimora.

<sup>2</sup>Nello stabilire tali criteri il Consiglio di Stato fa riferimento alle disposizioni federali sul rimborso ai Cantoni delle spese cagionate da queste persone.

<sup>3</sup>Il Consiglio di Stato può affidare, mediante la stipulazione di contratti di prestazione, la gestione di queste prestazioni ad enti assistenziali pubblici o privati.

## **Capitolo II - Provvedimenti assistenziali**

(prima dell'art. 11)

### **Art. 11**

#### **Generalità**

I provvedimenti assistenziali consistono in provvedimenti preventivi e in prestazioni assistenziali propriamente dette.

### **Art. 12 (marginale)**

#### **A. Provvedimenti preventivi**

### **Art. 13**

Abrogato

### **Art. 14**

Abrogato

### **Art. 15**

Abrogato

### **Art. 16**

Abrogato

## **Art. 17 cpv. 2 e 3 (nuovo)**

- B. Prestazioni assistenziali propriamente dette** <sup>2</sup>Le prestazioni assistenziali sono ordinarie o speciali.
- I. In generale** <sup>3</sup>Le prestazioni assistenziali possono essere ricorrenti o puntuali.

## **Art. 18**

- II. In particolare**
- 1) Prestazioni ordinarie**
- a) Definizione** <sup>1</sup>Le prestazioni assistenziali ordinarie coprono la differenza fra il reddito disponibile residuale e la soglia d'intervento ai sensi dell'art. 19, da cui vengono dedotte le prestazioni sociali di complemento effettivamente percepite sulla base della Laps.
- <sup>2</sup>Le prestazioni ordinarie hanno di regola carattere ricorrente.

## **Art. 19**

- b) Soglia d'intervento** La soglia d'intervento per le prestazioni assistenziali, in deroga all'art. 10 Laps, è definita ogni anno, tenuto conto delle direttive emanate dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale.

## **Art. 20**

- 2) Prestazioni speciali**
- Definizione** <sup>1</sup>Le prestazioni speciali sono destinate a coprire dei bisogni particolari, quali ad esempio
- a) spese di formazione;
  - b) franchigie, partecipazioni, spese dentarie e spese straordinarie dovute a malattia o handicap;
  - c) determinate assicurazioni;
  - d) misure che favoriscono l'integrazione sociale e l'inserimento professionale;
  - e) spese di collocamento diurno di figli minorenni;
  - f) spese di collocamento in istituto;
  - g) spese di sepoltura.
- <sup>2</sup>Possono inoltre essere concesse prestazioni speciali per fare fronte per un periodo limitato a spese vincolate o per l'alloggio superiori ai limiti previsti dall'art. 22.
- <sup>3</sup>Le prestazioni speciali possono essere cumulate alle prestazioni ordinarie, o essere indipendenti quando le risorse del beneficiario raggiungono o superano la soglia d'intervento ma non coprono il bisogno specifico cui esse sono destinate.

## Art. 21

- 3) **Norme comuni**
- a) **Unità di riferimento**

<sup>1</sup>In deroga all'art. 4 Laps, se il titolare del diritto è un figlio maggiorenne non economicamente indipendente e il reddito disponibile residuale della sua unità di riferimento supera la soglia di intervento delle prestazioni assistenziali, dall'unità di riferimento vengono esclusi i genitori che non ottemperano al loro obbligo di mantenimento ai sensi dell'art. 277 CCS.

<sup>2</sup>In caso di rigore, l'autorità competente può pure escludere dall'unità di riferimento altri membri che non ottemperano ai loro obblighi di mantenimento o di assistenza nei confronti del titolare del diritto, ai sensi degli artt. 159, 163 276, 328 e 329 CCS.

## Art. 22

- b) **Reddito disponibile residuale**

Il reddito disponibile residuale è quello definito dagli art. da 5 a 9 Laps, tenuto conto delle deroghe seguenti:

- a) Reddito computabile

1. vengono computate le prestazioni ricevute in adempimento di un obbligo fondato sul diritto di famiglia se vengono corrisposte da una persona non facente parte dell'unità di riferimento e dichiarate dal richiedente;
2. la sostanza netta viene computata interamente nella misura in cui supera 100'000 fr. per l'abitazione primaria e, per le altre forme di sostanza, 10'000 fr. per una persona sola, 20'000 per una coppia (coniugi o conviventi con figli in comune) e 2'000 fr. per ogni figlio minorenni o maggiorenne non economicamente indipendente; eccezioni transitorie a questo computo possono essere concesse in casi di rigore, segnatamente se la sostanza computabile nel reddito fosse difficilmente liquidabile;
3. vengono interamente computati i redditi dei minorenni facenti parte dell'unità di riferimento.

- b) Spesa vincolata:

1. non vengono computati rendite e oneri permanenti (art. 8 cpv. 1 lett. c) Laps);
2. non vengono computati gli alimenti di cui all'art. 8 cpv. 1 lett. d) Laps);
3. non vengono computate le imposte di cui all'art. 8 cpv. 1 lett. j) Laps);
4. le spese e gli interessi passivi sui debiti privati vengono riconosciuti solo fino all'importo complessivo dei redditi della sostanza contemplati dagli art. 19 e 20 della LT (deroga all'art. 8, cpv. 2, lett. a) Laps).

### **Art. 23**

**c) Assistenza indispensabile**

<sup>1</sup>Le prestazioni assistenziali strettamente indispensabili non possono essere rifiutate, anche se l'interessato sia personalmente colpevole del suo stato.

<sup>2</sup>L'importo delle prestazioni ordinarie e di quelle speciali, stabilito secondo gli art. 18 e 20, può però essere ridotto, tenuto conto delle direttive in merito della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale.

### **Art. 24**

**d) Forma delle prestazioni**

Le prestazioni assistenziali sono in danaro o in natura.

### **Art. 25**

**e) Modo di pagamento**

I pagamenti delle prestazioni in danaro sono di regola effettuati dall'Autorità competente direttamente all'assistito o al suo rappresentante legale.

### **Art. 26**

**f) Revisione**

<sup>1</sup>Possono essere modificati in ogni tempo la natura e la forma delle prestazioni o decise misure particolari di vigilanza, quando l'assistito si dimostra incapace di utilizzare le prestazioni assegnategli in modo conforme alla loro finalità.

<sup>2</sup>Riservate le norme degli artt. 23 e 36, le prestazioni assistenziali possono essere ridotte o soppresse se l'assistito fa un uso improprio delle prestazioni assegnategli o rifiuta delle misure che favorirebbero la sua autonomia.

### **Art. 27**

**C. Anticipo alimenti**

<sup>1</sup>Lo Stato garantisce, nei limiti delle disposizioni stabilite dal regolamento d'applicazione, l'anticipo e l'incasso degli alimenti per figli minorenni, quando l'obbligato non provveda al pagamento.

<sup>2</sup>L'anticipo non costituisce una prestazione assistenziale propriamente detta e il relativo importo non è soggetto all'obbligo di rimborso da parte del beneficiario; lo Stato è surrogato nei diritti del beneficiario nei confronti dell'obbligato al pagamento.

<sup>3</sup>L'anticipo è sospeso quando i genitori tornano a convivere.

### **Artt. 28 – 31**

Abrogati

### **Art. 31d cpv. 5**

<sup>5</sup>Se l'inosservanza è imputabile al beneficiario, l'ammontare della prestazione può essere ridotto o il versamento sospeso, nei limiti dell'art. 23.

### **Art. 32**

Abrogato

### **Art. 33**

#### **Obbligo di rimborso**

##### **a) In generale**

Le prestazioni assistenziali corrisposte a maggiorenni vanno rimborsate:

- a) quando vengono effettuati dei versamenti a titolo di anticipo su prestazioni assicurative non ancora corrisposte, al momento in cui tali prestazioni saranno esigibili. L'autorità può parimenti esigere che le si versino direttamente gli arretrati (art. 32 Laps);
- b) in caso di acquisizione di una sostanza rilevante;
- c) in caso di eredità lasciata dal beneficiario deceduto.

### **Art. 34**

Abrogato

### **Art. 36**

##### **d) Prestazioni ottenute indebitamente**

Le prestazioni indebitamente percepite vanno restituite alle condizioni di cui all'art. 26 Laps.

### **Art. 41**

#### **Disposizioni procedurali per il rimborso e il regresso**

##### **a) Procedura**

<sup>1</sup>Il diritto di rimborso viene fatto valere mediante decisione nei confronti del beneficiario della prestazione assistenziale.

<sup>2</sup>Il diritto di regresso viene esercitato mediante azione civile davanti al giudice ordinario secondo la procedura prevista dal Codice civile svizzero.

### **Art. 42**

##### **b) Prescrizione**

Il diritto di rimborso e l'azione di regresso si prescrivono dopo un anno dal giorno in cui l'Autorità cantonale ha avuto conoscenza dei diritti dello Stato e, in ogni caso, dopo cinque anni dal giorno in cui la prestazione assistenziale è stata corrisposta.

## **Art. 47**

Abrogato

## **Art. 48 cpv. 2**

- a) stabilisce la soglia d'intervento di cui all'art. 19;
- b) decide sulle domande d'assistenza e su ogni prestazione assistenziale in genere, come pure sulle relative modificazioni;
- c) vigila sull'attività degli organi ad esso subordinati in materia d'assistenza;
- d) emana le decisioni di rimborso e promuove le azioni di regresso, rappresenta lo Stato nelle relative cause giudiziarie in materia di assistenza, ed è l'Autorità competente a stare in giudizio, secondo l'articolo 329 del Codice civile, contro i parenti tenuti a obblighi assistenziali.

## **Art. 51**

### **Ruolo del Comune 1. In generale**

Il Comune partecipa alla politica del sostegno sociale e dell'inserimento assumendo compiti di:

- a) informazione e consulenza;
- b) aiuti puntuali; ai sensi dell'art. 53, cpv. 2;
- c) spese di sepoltura;
- d) inserimento.

## **Art. 52**

### **2. In particolare a) Informazione e consulenza**

<sup>1</sup>Il Comune:

- a) informa il cittadino sulle prestazioni assistenziali e sulle altre prestazioni sociali prioritarie erogate dal Cantone sulla base della Laps, e sulle condizioni per accedervi;
- b) mette a disposizione del richiedente la documentazione e i moduli utili per l'inoltro delle domande di prestazioni sociali cantonali tramite gli sportelli predisposti a tal fine dal Cantone e dai Comuni;
- c) aiuta il richiedente ad accedere a tali sportelli ed a procurarsi i documenti richiesti per certificare il suo diritto alle prestazioni;
- d) viene informato dal Cantone sui cittadini residenti nel Comune che sono a beneficio di prestazioni assistenziali, e coadiuva i servizi cantonali nelle indagini che si rendessero necessarie per verificare le condizioni economiche e personali che legittimano la continuità di tali prestazioni;
- e) può assumere, d'intesa con i servizi cantonali preposti, il compito di erogare al beneficiario la prestazione assistenziale assegnata dal Cantone, ricevendone poi il rimborso integrale.

### **Art. 53**

**b) Aiuti puntuali**

<sup>1</sup>Il Comune informa il cittadino che richiede prestazioni puntuali sulle organizzazioni private che gli possono offrire il sostegno necessario, e lo aiuta ad inoltrare la relativa richiesta.

<sup>2</sup>Il Comune può assumere in proprio la responsabilità e l'onere finanziario di richieste puntuali di sostegno sociale presentate da suoi cittadini in situazione momentanea di bisogno.

### **Art. 54**

**c) Spese di sepoltura**

Il Comune provvede alle spese di sepoltura di suoi cittadini non beneficiari di prestazioni assistenziali cantonali, deceduti senza lasciare risorse sufficienti a coprire tali spese. È riservato il regresso su parenti tenuti all'obbligo di assistenza secondo l'art. 328 del CCS.

### **Art. 55**

**d) Inserimento**

<sup>1</sup>Il Comune si adopera per offrire ai suoi cittadini beneficiari di prestazioni assistenziali cantonali contratti di inserimento sociale e professionale ai sensi del Capitolo Ila della presente legge nella sua amministrazione, nei suoi istituti o nelle sue aziende, o in aziende e istituti consortili.

<sup>2</sup>Nel caso di contratti di inserimento professionale che si svolgono nell'amministrazione o nelle aziende del Comune, esso assume le corrispondenti spese organizzative e di inquadramento, come pure una quota del costo del lavoro (salario sociale corrisposto al beneficiario e relativi oneri sociali) pari, al minimo, agli oneri sociali a carico del datore di lavoro.

### **Art. 56**

Abrogato

### **Art. 57**

Abrogato

### **Art. 59**

<sup>1</sup>La domanda di prestazioni assistenziali inoltrata da una persona domiciliata nel cantone deve essere presentata secondo la procedura coordinata di applicazione della Laps.

<sup>2</sup>Il Consiglio di Stato stabilisce una procedura specifica e semplice per i casi di aiuto immediato a persone senza domicilio nel Cantone.

<sup>3</sup>Il richiedente può farsi rappresentare da una persona di fiducia.

#### **Art. 60**

<sup>1</sup>Abrogato

<sup>2</sup>Il Dipartimento decide sulle domande di prestazioni assistenziali: la decisione motivata in forma scritta e con l'indicazione dei rimedi giuridici è notificata al richiedente o al suo rappresentante legale.

#### **Art. 61**

### **Decorrenza**

<sup>1</sup>Il diritto al pagamento delle prestazioni assistenziali e dell'anticipo alimenti decorre dal primo giorno del mese in cui è depositata la domanda.

<sup>2</sup>L'autorità competente può tuttavia, per un periodo limitato, effettuare versamenti retroattivi di prestazioni assistenziali speciali e di prestazioni assistenziali ordinarie se le circostanze o il particolare stato di bisogno del richiedente lo giustificano.

#### **Art. 62**

Abrogato

#### **Art. 63, cpv. 2**

Abrogato

#### **Art. 64**

Abrogato

#### **Art. 65**

### **Rimedi di diritto**

<sup>1</sup>Contro la decisione concernente l'erogazione, il rimborso e la restituzione di prestazioni assistenziali sono dati i rimedi di diritti di cui all'art. 33 Laps.

<sup>2</sup>Contro la decisione concernente l'erogazione e la restituzione dell'anticipo alimenti è data facoltà di ricorso al Consiglio di Stato nel termine di trenta giorni. Si applica la legge di procedura per le cause amministrative.

**Art. 69**

Abrogato

**II. - Entrata in vigore**

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

Il Consiglio di Stato ne stabilisce la data di entrata in vigore.