Rapporto

numero	data	Dipartimento
6780 R	15 ottobre 2013	SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

della Commissione della gestione e delle finanze

- **sull'iniziativa parlamentare 26 settembre 2011 presentata nella forma elaborata da Lorenzo Quadri (ripresa da Michele Guerra) per la modifica dell'art. 31d della Legge sull'assistenza sociale - intervenire in modo più incisivo nei confronti delle persone in assistenza che rifiutano senza validi motivi le attività d'inserimento professionale**
  (v. messaggio 9 aprile 2013 n. 6780)
- **sull'iniziativa parlamentare 26 settembre 2011 presentata nella forma generica da Maurizio Agustoni "Assistenza sociale: priorità al lavoro"**

1. LE PROPOSTE IN ESAME

Le due iniziative parlamentari, una in forma elaborata e l'altra in forma generica, sono state depositate lo stesso giorno e affrontano lo stesso tema: l'obbligo per i beneficiari di prestazioni sociali di intraprendere le misure di inserimento proposte dall'Ufficio del sostegno sociale.

L'iniziativa dell'ex collega Lorenzo Quadri chiede esplicitamente una modifica del capoverso 5 dell'art. 23 della LAS che introduca il principio della sospensione delle prestazioni dell'assistenza a chi rifiuta le misure di inserimento; l'iniziativa del collega Maurizio Agustoni chiede, in aggiunta a quanto richiesto nell'iniziativa Quadri, che siano introdotti miglioramenti nella coordinazione tra l'assicurazione disoccupazione e l'aiuto sociale e un miglioramento degli incentivi previsti dallo Stato per aumentare i posti di lavoro, sia in ambito pubblico che privato, per le persone in assistenza o con problemi fisici.

2. LA POSIZIONE DEL CONSIGLIO DI STATO

Il Consiglio di Stato ha preso posizione sull'iniziativa dell'ex collega Quadri ricordando come dal 1° maggio 2012 sia entrata in vigore una nuova procedura di gestione delle persone disoccupate a beneficio dell'assistenza sociale; riforma approvata dal nostro Gran Consiglio il 24 gennaio 2012 con l'adozione del Messaggio 6557. In sintesi quindi il Consiglio di Stato ricorda come con questa nuova strategia si sia voluto unire le risorse e le competenze della Sezione del lavoro e la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie per favorire l'inserimento professionale dei disoccupati beneficiari delle prestazioni assistenziali. L'adozione di questa nuova strategia ha comportato anche la modifica del Regolamento sull'assistenza sociale, che prevede la possibilità di ridurre, sospendere o sopprimere le prestazioni assistenziali in diversi casi, compreso il caso di rifiuto di intraprendere le misure di inserimento proposte dall'Ufficio competente.

1.0064

Il Consiglio di Stato ritiene che le nuove disposizioni legali vanno oltre a quanto richiesto dall'iniziativa Quadri poiché si riferiscono anche alle misure di inserimento sociale e permettono di sanzionare, rifiutare o sospendere le prestazioni anche in caso di interruzione di una misura di inserimento o se il beneficiario con il suo comportamento ne ha compromesso o reso impossibile l'esecuzione o lo scopo. Chiede pertanto al Gran Consiglio di respingere l'iniziativa Quadri in quanto già evasa.

3. VALUTAZIONE DELLA COMMISSIONE

La Commissione della gestione e delle finanze ha preso atto che, con sentenza del 29 luglio 2013, il Tribunale Federale, statuendo su un ricorso di un beneficiario dell'aiuto sociale residente nel Canton Berna, ha stabilito che chi fa capo all'aiuto sociale può essere costretto ad accettare un impiego che non gli conviene e, se lo rifiuta, perde il diritto all'assistenza.

La Commissione ha voluto approfondire questa sentenza, chiedendo una valutazione al consulente giuridico del Gran Consiglio Michele Albertini sulla sua applicabilità alla situazione ticinese.

Riportiamo qui integralmente l'interessante valutazione del consulente giuridico:

1. *Nell'ambito dell'esame del messaggio n. 6780 dell'8 maggio 2013 sull'iniziativa parlamentare elaborata del 26.9.2011 di Lorenzo Quadri, ripresa da Michele Guerra, intitolata "Modifica dell'art. 31d della Legge sull'assistenza sociale: intervenire in modo più incisivo nei confronti delle persone in assistenza che rifiutano senza validi motivi le attività d'inserimento professionale" e dell'iniziativa parlamentare generica del 26.9.2011 di Maurizio Agustoni intitolata Assistenza sociale: priorità al lavoro, la Commissione della gestione e delle finanze chiede se la sentenza del Tribunale federale 8C_962/2012 del 29 luglio 2013 (destinata a pubblicazione in DTF) sia applicabile a tutto il territorio della Confederazione e non solo al Canton Berna.*
2. *In limine va osservato che una sentenza del Tribunale federale (ma non solo) vincola formalmente unicamente le parti. D'altro canto, una delle funzioni tradizionali ed essenziali del TF è di curare, attraverso le sue pronunce, l'applicazione unitaria del diritto federale nella Confederazione e nei Cantoni, come pure lo sviluppo del diritto e il suo adeguamento, attraverso l'interpretazione delle norme giuridiche, ai mutati rapporti e bisogni.*
   Ne discende che una sentenza riferita a una determinata situazione fattuale e giuridica in un altro Cantone può - ma non deve necessariamente - avere un ruolo, di fatto, pregiudiziale anche in un altro Cantone. Il Tribunale federale può anche mutare opinione rispetto a una sua prassi precedente, soprattutto se risale a diversi anni prima oppure se a pronunciarsi è stata un'altra Corte o la stessa in una composizione diversa di magistrati. Quindi non si può affermare con certezza che una sentenza - pur riferita a uno stato di fatto e una situazione giuridica analoga - abbia sempre e necessariamente valore pregiudiziale. Nondimeno, per modificare una giurisprudenza consolidata occorrono motivi pertinenti. Almeno per quanto attiene al caso concreto, il fatto che la sentenza confermi un'impostazione consolidata e, in più, sia destinata a pubblicazione, costituisce comunque un indizio importante sul fatto che essa sia ritenuta di grande valore.
3. *Per quanto attiene al merito della pronuncia, la disposizione di base applicata è l'art. 12 Cost., che sancisce il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno: esso stabilisce che 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. L'art. 13 cpv. 1 Cost./TI istituisce - quale diritto sociale per ogni persona nel bisogno - il diritto a un alloggio e ai mezzi necessari per condurre un'esistenza conforme alle esigenze della dignità umana e alle cure mediche essenziali. Questa disposizione - che corrisponde sostanzialmente all'art. 29 Cost./BE (richiamato nella sentenza del TF in oggetto) - non conferisce diritti maggiori rispetto a quanto non preveda già il disposto citato della Costituzione federale. Sotto questo profilo, la pronuncia dell'Alta Corte può essere di rilievo anche per il nostro Cantone.

4. *Nella sua sentenza il TF ribadisce l'impostazione, già dedotta dal diritto costituzionale federale (art. 12 Cost. citato) e contemplata in sue precedenti pronunce, secondo cui il diritto di principio di percepire prestazioni statali in caso di bisogno dipende dall'adempimento di determinate condizioni, come nel caso in cui la persona interessata non sia in grado - di fatto o dal profilo giuridico - di prendersi cura di sé. Non ha per contro diritto chi richieda prestazioni malgrado sia oggettivamente in grado di iniziare un lavoro compatibile con le sue possibilità e di poter provvedere da solo ai mezzi necessari al proprio sostentamento, poiché tali persone - in conformità al principio di sussidiarietà - non sono in una situazione di bisogno ai sensi del diritto fondamentale descritto. Nella propria giurisprudenza costante, il Tribunale federale ha in particolare respinto l'opinione di parte della dottrina, secondo cui la violazione di un obbligo sarebbe qualificabile e possibile unicamente come sanzione (fondata su una base legale e conforme al principio della proporzionalità), p.es. nella forma di riduzione delle prestazioni, senza compromettere il principio all'aiuto nel caso di bisogno di cui all'art. 12 Cost. Il Tribunale federale ha respinto questa concezione richiamando il principio di sussidiarietà, rispettivamente della priorità dell'autoaiuto, ossia della responsabilità personale ("Selbsthilfe"): di conseguenza, la rinuncia dell'interessato ad accettare un impiego esigibile per lui riguarda propriamente le condizioni per accedere alle prestazioni. La direttiva di accettare l'impiego non è quindi considerata un mero obbligo per l'interessato, bensì una vera e propria condizione (Auflage) per accedere a una prestazione dello Stato.*
   Nel diritto bernese, le prestazioni assistenziali possono essere subordinate a direttive, nella misura in cui il bisogno possa essere evitato, risolto o limitato oppure se con ciò possa essere promosso un comportamento autoresponsabile (art. 27 cpv. 2 LAS/BE). Secondo l'art. 28 di detta legge, le persone che richiedono assistenza possono essere obbligate ad accettare un impiego esigibile oppure partecipare a misure integrative. Un impiego è esigibile se è adeguato all'età, allo stato di salute, alla situazione personale e alle capacità dell'interessato. L'art. 8g dell'ordinanza di applicazione stabilisce che le persone senza lavoro, che richiedono l'assistenza, sono tenute, nell'ambito della LAS/BE a cercare e accettare un impiego anche al di fuori della propria formazione professionale; la partecipazione a misure e programmi di riqualificazione, di occupazione e d'integrazione sono di regola considerati esigibili, nella misura in cui l'interessato non ne sia impedito per ragioni di salute o per compiti di custodia. Sulla base di queste disposizioni il Tribunale amministrativo bernese ha dedotto che l'interessato fosse tenuto, pena la riduzione delle prestazioni, ad accettare l'impiego proposto.
   Il Tribunale federale ha ritenuto non arbitraria l'interpretazione del diritto cantonale citato. Ha peraltro poi precisato che per offerte di lavoro primarie (lavoro regolare) le possibilità di impiego sono di regola disponibili solo per poco tempo (p.es. durante il periodo di riflessione), mentre per quelle secondarie (o complementari) si può accedere al posto anche dopo un termine concordato. Per prassi costante, anche la partecipazione a programmi di questo secondo tipo ha la priorità rispetto alla percezione di prestazioni assistenziali, poiché con la partecipazione viene ottenuto un reddito, suscettibile di ridurre o superare la situazione di bisogno. Nei casi esaminati nell'ambito di DTF 130 I 71 (caso concernente il Canton SH) e 2P.275/2003 (Canton SO) non si trattava in sé di impieghi di durata sin dall'inizio limitata, suscettibili di eliminare o ridurre lo stato di bisogno al massimo solo temporaneamente. Nondimeno, il Tribunale federale non intravede motivi - né il ricorrente nel caso in oggetto li ha fatti valere - per modificare la

prassi descritta. In questo caso, è stato ritenuto esigibile per il ricorrente accettare l'impiego offerto, anche se limitato a due soli mesi. Dato che l'attività in questione, esercitata a tempo pieno, superava la prestazione assistenziale e che quest'ultima veniva comunque erogata fino al versamento dello stipendio, il TF ha ritenuto corretto ritenere che l'interessato abbia, per due mesi, potuto provvedere al proprio sostentamento. Di conseguenza, l'Alta Corte ha riconosciuto legittima la sentenza del Tribunale cantonale amministrativo bernese che ha sospeso l'erogazione di prestazioni assistenziali per i due mesi oggetto della rinuncia, da parte dell'interessato, di accettare l'occupazione temporanea.

5. *Il diritto ticinese sull'assistenza sociale (regolato dalla LAS e dal RLAS) prevede anch'esso il diritto all'assistenza per quanti stanno per cadere o siano caduti nel bisogno (art. 1 LAS). L'art. 26 cpv. 2 LAS precisa che, riservate le norme degli art. 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. L'art. 23 LAS stabilisce che le prestazioni assistenziali strettamente indispensabili non possono essere rifiutate, anche se l'interessato sia personalmente colpevole del suo stato (cpv. 1), mentre 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.*
   Gli art. 31a segg. LAS, inseriti nel capitolo "Inserimento sociale e professionale", regolamentano il cosiddetto contratto di inserimento. L'art. 31a LAS stabilisce anzitutto che i beneficiari di prestazioni assistenziali hanno diritto alle misure di inserimento sociale e professionale decise dallo Stato e che se è fatto uso di tale diritto entro tre mesi dalla concessione della prestazione assistenziale, è sottoscritto con i beneficiari un contratto di inserimento che contiene, tra l'altro gli elementi utili per descrivere la situazione familiare sociale, professionale, finanziaria, sanitaria e abitativa degli interessati, la definizione del progetto di inserimento, lo scadenzario delle modalità e delle attività per la sua realizzazione. Trascorsi tre mesi dalla concessione delle prestazioni assistenziali l'unità amministrativa designata dal Consiglio di Stato, se sono date le condizioni, può esigere che venga sottoscritto il contratto di inserimento. In caso di rifiuto fa stato l'art. 31d cpv. 5. Il progetto, definito con i beneficiari, può concretarsi in diversi modi, attraverso ad esempio attività d'utilità pubblica in un'amministrazione o in un ente senza scopo di lucro, attività o stages d'inserimento professionale definiti tramite accordi con aziende e associazioni professionali, in periodi formativi finalizzati all'apprendimento o a un miglioramento d'una qualifica professionale, come pure in azioni destinate a favorire il ricupero di una capacità lavorativa e il ricupero o lo sviluppo dell'autonomia sociale (art. 31b LAS).
   L'art. 31d, che regola le condizioni, stabilisce che unitamente alla domanda di prestazioni assistenziali l'interessato sottoscrive un impegno a partecipare alle attività di inserimento definite con lui conformemente a quanto previsto agli articoli 31a e 31b. L'art. 31d cpv. 5 LAS stabilisce che in caso di inosservanza del contratto imputabile al beneficiario, l'ammontare della prestazione può essere ridotto o il versamento sospeso, nei limiti dell'art. 23.
   Il regolamento di applicazione della LAS ha introdotto, con modifica dell'8 maggio 2012, importanti precisazioni ai disposti citati. Così, l'art. 8 RLAS, che precisa le condizioni per partecipare alle prestazioni di inserimento professionale e sociale, confida all'USSI la competenza di valutare se l'assistito adempie le condizioni per sottoscrivere un contratto di inserimento professionale o sociale; in questa valutazione l'USSI tiene conto dell'età dell'assistito, della sua formazione lavorativa, ed esamina se non vi siano dei problemi di salute, o una situazione famigliare o personale, che compromettano in modo importante lo svolgimento di un'attività lavorativa. Secondo l'art. 8c RLAS quali prestazioni di inserimento professionale (art. 31b LAS) sono in particolare presi in considerazione i provvedimenti del mercato del lavoro ai sensi della LADI, esclusi i periodi di pratica professionale e i provvedimenti speciali secondo tale legislazione. A norma dell'art. 9a RLAS, le prestazioni assistenziali possono essere ridotte, sospese, rifiutate o soppresse

se, segnatamente, il beneficiario non adempie o cessa di adempiere alle condizioni previste dalla LAS e dal presente regolamento, se egli fa un uso improprio delle prestazioni assegnategli, se egli rinuncia a far valere dei diritti ai quali le prestazioni assistenziali sono sussidiarie, se egli non rispetta senza giustificati motivi le prescrizioni d'ordine e di controllo imposte dall'Ufficio competente o le condizioni previste dalla misura di inserimento sociale o professionale in atto, e se egli rifiuta senza giustificati motivi una misura d'inserimento, ne ha interrotto l'attuazione oppure con il suo comportamento ne ha compromesso o reso impossibile l'esecuzione o lo scopo. In caso di riduzione, sospensione, rifiuto o soppressione delle prestazioni assistenziali, l'autorità competente, dopo aver informato e sentito il beneficiario, rilascia una decisione scritta e motivata con l'indicazione dei rimedi giuridici. Tale decisione di riduzione stabilisce la durata della sanzione, alla cui scadenza vi sarà una rivalutazione della situazione da parte dell'autorità decidente, con la possibilità di rinnovare la decisione nel caso in cui le condizioni materiali per una riduzione siano ancora date.
Il quadro giuridico cantonale presenta molte analogie con la situazione alla base della sentenza del TF citata, soprattutto, in modo palese, per quanto riguarda le recenti disposizioni del regolamento di applicazione della LAS. A prescindere dal fatto che la portata e il campo di applicazione dell'art. 12 Cost. siano stati chiaramente precisati dal TF già con la sentenza di principio pubblicata in DTF 130 I 71 e successivamente confermati (e da ultimo nella sentenza in oggetto), appare chiaro che l'erogazione di prestazioni assistenziali, come peraltro statuito dal diritto ticinese, dipendano dall'adempimento di determinate condizioni, tenuto conto del fondamentale principio di sussidiarietà (che non è invero espressamente statuito nella LAS, come è invece il caso per il Canton Berna [art. 9 LAS/BE] e che non va peraltro confuso con quello, di altra natura, esplicitato all'art. 2 della normativa ticinese). Queste condizioni stabiliscono che chi è in grado di procurarsi con le proprie forze - in particolare accettando un lavoro adeguato - i mezzi indispensabili al suo sostentamento, non adempie i presupposti legali per ottenere l'assistenza. Inoltre, come nel Cantone Ticino, il versamento di un aiuto materiale può essere subordinato alla partecipazione a misure occupazionali e d'inserimento, che devono, in linea di principio, essere considerate come un lavoro adeguato, anche se il reddito che procurano non raggiunge l'ammontare delle prestazioni assistenziali. In caso di rifiuto, senza giustificati motivi, a partecipare a misure occupazionali e d'inserimento (anche di durata temporanea) che garantiscono il minimo vitale, le prestazioni (finanziarie) di assistenza possono essere anche totalmente soppresse.

6. *In conclusione, reputo che i principi della sentenza del TF in oggetto, che confermano un'impostazione ormai consolidata, siano applicabili anche per il Cantone Ticino, e ciò anche in virtù delle modifiche al regolamento di applicazione della LAS introdotte nel 2012.*

4. CONCLUSIONI

Alla luce del parere del Consulente giuridico del Gran Consiglio sulla sentenza del Tribunale federale del 29 luglio 2013, in aggiunta a quanto esposto dal Consiglio di Stato, la Commissione della gestione e delle finanze ritiene pertanto superata l'iniziativa parlamentare elaborata di Lorenzo Quadri (ripresa da Michele Guerra). Pure evase sono da considerare le prime due richieste dell'iniziativa generica di Maurizio Agustoni.

Per quanto riguarda la terza richiesta di quest'ultima iniziativa (miglioramento degli incentivi per aumentare i posti di lavoro in ambito pubblico e privato per le persone in assistenza o con problemi fisici) probabilmente rimane ancora molto da fare. Bisognerà avere a disposizione i primi risultati della nuova strategia voluta dal Consiglio di Stato per una valutazione dei risultati ottenuti. Il tema è comunque sempre di stretta attualità, in

considerazione anche del notevole aumento dei beneficiari di prestazioni assistenziali, soprattutto tra i giovani. Uno sforzo costante e probabilmente maggiorato nel cercare di offrire possibilità occupazionali di inserimento per queste persone è quindi assolutamente prioritario.

Per la Commissione gestione e finanze:

Gianni Guidicelli, relatore
Bacchetta-Cattori - Badasci - Bignasca A. -
Caimi - Chiesa - Dadò - Foletti - Garobbio -
Gianora - Guerra - Kandemir Bordoli -
Lurati S. - Savoia - Solcà - Vitta