

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

1. Introduzione

Non è accettabile che in Ticino vivano in povertà assoluta famiglie, anziani e minorenni senza alcun aiuto da parte dello Stato.

Non è altrettanto ammissibile che molte cittadine e i cittadini non siano attivamente informati delle prestazioni sociali di cui hanno diritto e adeguatamente accompagnati a poterne beneficiare.

Il fenomeno del non ricorso alle prestazioni sociali è oggi riconosciuto come una delle cause di precarietà che tocca ampi strati della popolazione, in particolare anziani e famiglie monoparentali.

Diversamente dalla socialità ai ricchi erogata prodigamente e in maniera automatica, tramite le deduzioni fiscali, l'accessibilità agli aiuti sociali risulta essere avara.

Lo Stato ha il dovere di verificare l'efficacia delle sue politiche pubbliche e in questo senso ha il dovere di combattere il fenomeno del non ricorso agli aiuti sociali. I servizi pubblici preposti non devono limitarsi al pur importante compito di verificare se i criteri per beneficiare di un aiuto sono rispettati o meno, ma devono assumere un ruolo proattivo nell'informare e accompagnare chi ne ha diritto.

Ritardare l'accesso al diritto di prestazione sociali e il (comunque inaccettabile) risparmio che ne consegue, significa riportare semplicemente nel tempo i costi, che saranno ben superiori per la collettività in quanto le problematiche non affrontate in maniera precoce hanno grandi probabilità di aggravarsi e complicarsi come diversi studi dimostrano (René Knüsel e Annamaria Colombo, Les Politiques sociales, 2014).

2. Motivazione

Le osservazioni che facciamo di seguito sono valide e vanno considerate per tutti gli aiuti sociali erogati: Assistenza sociale, Prestazioni Complementari AVS/AI, Assegni famigliari di complemento, sussidi per la riduzione dei premi assicurazione malattia, Aiuti all'alloggio, Aiuti diretti al mantenimento a domicilio, Borse di studio.

Nello studio del febbraio del 2021 sulla situazione socioeconomica della popolazione a cura dell'Ufficio di Statistica Ticinese (USTAT)¹ è stato rilevato come il numero di persone in stato di povertà assoluta in Ticino sia attorno all'8%. Le tipologie più a rischio sono le persone sole con figli a carico e le persone sole, particolarmente colpite sono le donne. In valore assoluto il numero di individui in povertà assoluta è pari a 22'000, di questi 6'600 sono in età AVS.

Le persone in povertà assoluta hanno un reddito disponibile inferiore a quello che dà diritto all'assistenza.

Il numero di possibili beneficiari (15'400) di assistenza (individui totali in stato di povertà assoluta – individui in età AVS in stato di povertà assoluta) non si riflette però nei dati pubblicati dall'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento, infatti il numero di individui in assistenza da qualche anno si attesta attorno alle 8'000 persone.

¹<https://www3.ti.ch/DFE/DR/USTAT/index.php?fuseaction=pubblicazioni.detttaglioVolume&t=1&idCollana=101&idVolume=2642>

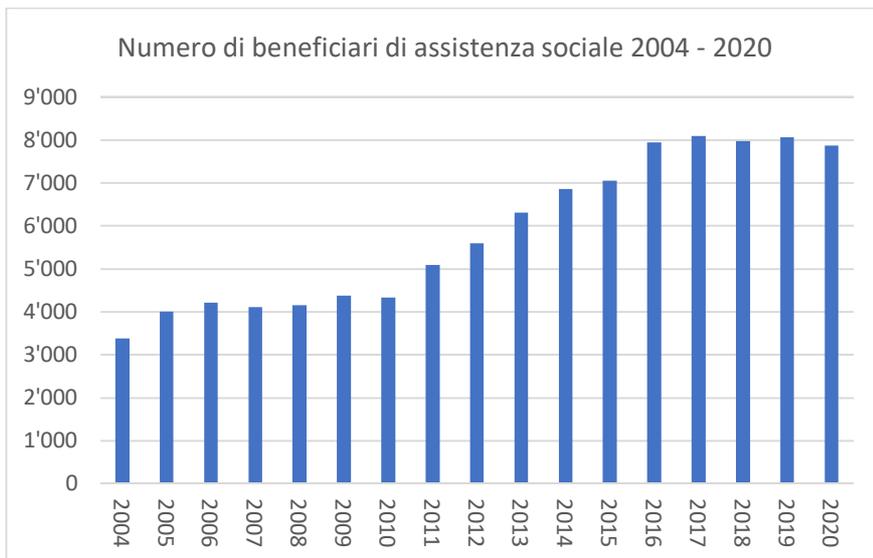


Figura 1: Numero di beneficiari di assistenza sociale, fonte USTAT

Fa riflettere anche il numero di anziani in povertà assoluta, potenziali beneficiari di Prestazioni Complementari AVS/AI, ma che verosimilmente non la ricevono perché in quel caso avrebbero un reddito disponibile superiore ai parametri della povertà assoluta. Infatti le rendite delle prestazioni complementari per una persona sola sono superiori di circa 700 franchi al mese rispetto all'assistenza.

Una prima valutazione ci porta a dire che circa 14'000 persone (7400 non in età AVS e 6600 in età AVS) potrebbero vivere in stato di povertà assoluta senza ricevere alcun aiuto sociale.

Se questa fosse la realtà allora è compito dello Stato e dell'autorità competente affrontarla in maniera decisa.

Ricordiamo che vivere in povertà è una situazione che compromette la salute psichica e fisica delle persone e riduce sia la qualità che l'aspettativa di vita. Inoltre sia la Costituzione svizzera, che quella ticinese sanciscono il diritto all'aiuto in situazioni di bisogno.

Costituzione svizzera, Art. 12 Diritto all'aiuto in situazioni di bisogno

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.

Costituzione ticinese, Titolo III: Diritti e obiettivi sociali, Art. 13 cpv. 1

Ogni persona nel bisogno ha diritto ad un alloggio, ai mezzi necessari per condurre un'esistenza conforme alle esigenze della dignità umana e alle cure mediche essenziali.

Il mancato accesso agli aiuti nonostante ne sia dato il diritto non è un problema che caratterizza solo il nostro Cantone, ma è diffuso anche in altre realtà svizzere.

Questo fenomeno è studiato anche a livello internazionale e viene comunemente chiamato il "fenomeno del non ricorso agli aiuti sociali".

Ricordiamo che in Svizzera vige la prassi secondo cui gli aiuti sono concessi a chi li chiede. L'ampiezza di questo fenomeno è difficilmente valutabile e quantificabile.

Per riprendere le parole di una recente mozione² (M2486) parlamentare del Canton Ginevra:

"Se il numero di pratiche di assistenza sociale è facile da calcolare, questo non è il caso per quanto riguarda la valutazione della povertà. Il fenomeno del non ricorso agli aiuti rende difficile misurare l'entità della povertà nel suo insieme. È quindi importante soffermarsi un attimo su questo tipo di precarietà senza specchio, la cui esistenza è tuttavia molto reale."

La mozione (M2486) riassume i risultati di alcuni studi condotti in Svizzera.

² M2486, Pour une campagne de lutte contre la précarité issue du non recours, 1^{er} juin 2018, GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève.

“Nel 2009, uno studio dell'UST (Ufficio federale di statistica) ha stimato che il tasso di persone che non percepiscono alcun beneficio sociale in senso lato (rendite vecchiaia, AI, prestazioni legate a malattia o infortunio, borsa di studio, riduzione dei premi dell'assicurazione sanitaria, né qualsiasi altra forma di sostegno finanziario) pur essendo al di sotto della soglia di povertà definita dagli standard COSAS nel 2005 si attestava attorno al 28,2%.”

“Nel giugno 2016, uno studio dell'Università di scienze applicate di Berna ha affermato che il 26,3% degli aventi diritto all'assistenza sociale nel cantone di Berna non l'ha usata. Questo studio ha anche evidenziato il fatto che il tasso di non ricorso è significativamente diverso a seconda del luogo di residenza. Lo studio afferma che il tasso di non ricorso nel cantone di Berna va dal 12% nelle città al 28% negli agglomerati e raggiunge il 50% nelle comunità rurali.”

Se la problematica è nota da tempo, mancano ancora delle strategie per misurarla, capirla e contrastarla.

Secondo Warin³ ci sono quattro tipologie di non ricorso agli aiuti sociali.

Il non ricorso può essere dovuto a una *“mancanza di conoscenza, quando l'offerta non è nota”*, a una *“mancata offerta, quando l'offerta non è attivata dai fornitori di servizi nonostante l'ammissibilità del richiedente, indipendentemente dal fatto che quest'ultimo sia a conoscenza o meno dell'offerta”*, a una *“non ricezione, quando l'offerta è conosciuta, richiesta, ma non ottenuta o utilizzata”* e infine il mancato utilizzo può anche essere dovuto a una *“mancata domanda, quando l'offerta è nota ma non richiesta, abbandonata o un diritto è aperto ma inutilizzato”*.

Ad affrontare a fondo il non ricorso alle prestazioni sociali è uno studio⁴ dell'Haute école de travail social e dell'Haute école de santé di Ginevra, che ha cercato di essere più preciso e concreto nell'individuare i motivi del non ricorso agli aiuti sociali.

Secondo questo studio i motivi principali sono da ricercare:

- in un'informazione carente da parte dell'amministrazione;
- nella paura di perdere il proprio permesso di soggiorno;
- nella paura di una squalifica sociale;
- nello stato di salute precario degli aventi diritto.

Lo stesso studio mette in evidenza tra i vari elementi anche il rischio di “inospitalità amministrativa” dove la capacità di accoglienza, di ascolto e di non stigmatizzazione sono fondamentali come pure la capillarità e la chiarezza dell'informazione, elementi da non trascurare che possono e devono essere migliorati.

Anche le modalità con cui vanno inoltrate le richieste e la complessità amministrativa delle stesse giocano un ruolo importante

Negli ultimi anni in Svizzera e nel nostro Cantone particolarmente colpite sono state le persone con un permesso di dimora. Infatti i possessori di permessi B hanno subito forti pressioni da parte delle istituzioni che paventavano il ritiro del permesso nel caso fossero diventati beneficiari di aiuti sociali, in particolare l'assistenza.

Anche i piccoli indipendenti purtroppo tendono a non chiedere aiuti, infatti andare in assistenza per loro significa chiudere per sempre la propria attività, un'attività che non riesce a dare loro da vivere, ma che è stata costruita con entusiasmo e anni di fatica.

L'accesso alle prestazioni sociali da una parte è ancora troppo complicato per poter essere affrontato senza un accompagnamento da persone con problemi psichici, cognitivi o fisici, persone che necessiterebbero di un accompagnamento da parte dei servizi pubblici competenti. D'altro lato ci sono ancora grossi margini per automatizzare la richiesta di prestazioni in modo da permettere di inoltrare in maniera indipendente le richieste da parte delle persone in grado di farlo da soli, così come peraltro avviene con le imposte

Occorre diversificare l'approccio dell'autorità competente in modo che lasci più autonomi nelle procedure coloro che non necessitano di un particolare accompagnamento nella richiesta di aiuti, liberando nel contempo risorse per andare verso chi invece ne ha un bisogno maggiore.

³ Le non-recours aux politiques sociales, Philippe Warin, 2016, 39.

⁴ Le non-recours aux prestations sociales à Genève, Barbara Lucas, Catherine Ludwig, Jérôme Chapuis, Jenny Maggi, Eric Crettaz, Genève, 2019.

Inoltre dal punto di vista della vita comunitaria è ancora troppo grande la paura della stigmatizzazione sociale.

È assolutamente necessario sensibilizzare tutta la popolazione che gli aiuti sociali sono un diritto e non un delitto!

Lo studio ginevrino riassume i motivi del non ricorso alle prestazioni in tre precise tipologie:

Non conoscenza delle prestazioni: carenza di informazione, poca chiarezza dell'informazione - dovuta anche alla complessità del sistema - linguaggio amministrativo incomprensibile, difficoltà supplementari per gli alloggiati.

Non ricorso indotto: stigmatizzazione, scoraggiamento dopo i primi tentativi anche a causa della percezione (o realtà) di incompetenza degli operatori sociali, timore di perdere il permesso di soggiorno, qualità insufficiente degli sportelli di primo accesso, richiesta esagerata di certificazioni, rigidità degli standard rispetto alle specificità delle situazioni, percezione di non rispetto degli utenti da parte degli operatori sociali o funzionari, stato di salute precario degli aventi diritto che faticano a presentare i documenti richiesti.

Non ricorso intenzionale: fattori culturali, che sono da rispettare ma da tematizzare per le conseguenze che il non ricorso può avere per gli aventi diritto e/o per i suoi familiari e in ultima analisi per la società.

L'importanza di quantificare, conoscere e combattere il fenomeno del non ricorso alle prestazioni sociali

Già diversi anni orsono, differenti studi dell'OCSE indicavano un tasso di ricorso alle prestazioni d'aiuto e di sostegno che oscillava tra il 35% e l'80%, a dipendenza dei Paesi e del tipo di offerta (Hernanz e al., OECD Social, 2004). In altri termini tra il 20% e il 65% dei potenziali beneficiari di prestazioni sociali non farebbero valere i propri diritti.

Il non ricorso a prestazioni offerte è il chiaro sintomo di una difficoltà di accesso. Lo Stato ha il dovere di verificare l'efficacia delle proprie politiche pubbliche.

Una volta quantificato il tasso di non ricorso alle prestazioni lo Stato può ripensare le proprie politiche sia nell'impostazione, che nell'attuazione.

Nello specifico per poter impostare politiche pubbliche che permettano di lottare efficacemente contro la precarietà della popolazione, è necessario valutare l'entità del fenomeno del non ricorso e identificarne le cause.

Una volta identificate le forme del non ricorso bisogna intervenire al più presto per combatterlo evitando che situazioni personali e familiari degenerino compromettendo la qualità di vita e la salute delle persone coinvolte. Inoltre a quel punto la situazione è più complessa con un costo maggiore sia in termini finanziari, che umani.

3. Atti parlamentari collegati

La legislazione ticinese comprende due leggi che concretizzano il principio costituzionale enunciato all'art. 12 secondo cui 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.

La Legge sull'assistenza sociale disciplina (Las) il diritto delle prestazioni sociali stabilite dalla legislazione federale o cantonale e, in particolare, all'assistenza di quanti stanno per cadere o siano caduti nel bisogno.

La Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps) ha lo scopo di armonizzare e coordinare i principi e le disposizioni che disciplinano la concessione delle prestazioni sociali erogate dal Cantone.

L'efficacia di una politica pubblica non si misura però solo dagli strumenti messi in campo, ma anche dalla loro raggiungibilità.

È quindi essenziale oltre a predisporre le norme necessarie a erogare gli aiuti dotarsi di una strategia per combattere il fenomeno del non ricorso alle prestazioni.

Per questo, richiamate le motivazioni sopra esposte, parallelamente a questa mozione abbiamo inoltrato due iniziative parlamentari elaborate che chiedono di esplicitare nella Las e nella Laps il principio della lotta al non ricorso alle prestazioni sociali.

Modifica della Legge sull'assistenza sociale (LAS)

CAPITOLO I

Norme generali

Art. 1 - Scopo

¹Lo Stato provvede, nel rispetto della dignità e dei diritti della persona, all'attribuzione delle prestazioni sociali stabilite dalla legislazione federale o cantonale e, in particolare, all'assistenza di quanti stanno per cadere o siano caduti nel bisogno.

*^{1bis}Nella sua applicazione, il Cantone, in collaborazione con i servizi sociali pubblici e privati e con i comuni, facilita l'accesso alle prestazioni sociali e combatte il fenomeno degli aventi diritto che non vi accedono. **(nuovo)***

²Esse hanno lo scopo di favorire l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari.

Modifica della Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps)

A. Scopo

Art. 1

¹La legge ha lo scopo di armonizzare e coordinare i principi e le disposizioni che disciplinano la concessione delle prestazioni sociali erogate dal Cantone.

*^{1bis}Nella sua applicazione, il Cantone, in collaborazione con i servizi sociali pubblici e privati e con i comuni, facilita l'accesso alle prestazioni sociali e combatte il fenomeno degli aventi diritto che non vi accedono. **(nuovo)***

²Essa sostiene l'integrazione sociale.

Si conferisce in seguito mandato al CdS di elaborare delle precise modalità per concretizzare il nuovo articolo di legge.

4. Richieste della mozione

Elaborazione di una strategia di lotta al non ricorso alle prestazioni sociali

Per combattere questo fenomeno è necessario che il Cantone si doti di una precisa strategia che coinvolga tutte le prestazioni sociali (cantionali e federali). A questo scopo abbiamo identificato le possibili seguenti 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.

Per questi motivi chiediamo quindi al Consiglio di Stato di affrontare questa emergenza con delle misure coordinate fra Cantone e Comuni.

Per il Gruppo PS
Ivo Durisch e Danilo Forini
Buri - Corti - Ghisletta - La Mantia -
Lepori C. - Lepori D. - Sirica