

Messaggio

numero

5899

data

13 marzo 2007

Dipartimento

SANITÀ E SOCIALITÀ

Concerne

Rapporto del Consiglio di Stato sulla mozione 8 maggio 2006 presentata da Lorenzo Quadri “Si valuti la possibilità di creare un “Ispettore sociale” contro gli abusi nell’assistenza (e nell’AI)”

Signor Presidente,
signore e signori deputati,

la Mozione dello scorso 8 maggio di Lorenzo Quadri – “Si valuti la possibilità di creare un “Ispettore sociale” contro gli abusi nell’assistenza (e nell’AI)” – non chiede la creazione in Ticino di un Ispettore sociale per l’assistenza (e per l’AI), bensì di “assumere le informazioni del caso e valutare la possibilità, l’opportunità, i pro e i contro della creazione, in Ticino, di un Ispettore sociale analogo a quello operativo da un anno nel Comune di Emmen”, nonché “di valutare se l’eventuale Ispettore sociale potrebbe contribuire anche a migliorare la scoperta degli abusi nell’ambito dell’AI”.

Anziché limitare il Rapporto ad aderire o meno alla richiesta del mozionante, questo Consiglio ha direttamente accolto l’invito ad assumere informazioni e a valutare l’opportunità o meno di un ispettore sociale del tipo operativo nel comune di Emmen. Il Rapporto che vi trasmettiamo presenta quindi i risultati della valutazione effettuata.

L’ESPERIENZA DELL’ISPETTORE SOCIALE NEL COMUNE DI EMMEN

I nostri collaboratori si sono recati a Emmen, hanno incontrato l’Ispettore sociale, il responsabile dell’Ufficio d’assistenza della città, il responsabile della Direzione cittadina delle attività sociali e delle tutele.

Si sono recati a Lucerna e hanno incontrato un direttore aggiunto dei servizi dell’assistenza, dell’asilo e dei rifugiati.

Il loro rapporto, basato anche sulla documentazione che vi è citata, è allegato a questa nostro Messaggio in risposta alla Mozione.

In grande sintesi, poiché rinviamo al rapporto allegato, si può rilevare quanto indicato qui di seguito.

Gli **obiettivi** della creazione dell’Ispettore sociale di Emmen sono tre:

1. Combattere gli abusi nell’ambito dell’assistenza.
2. Migliorare la fiducia dei cittadini verso l’operato dell’Ufficio di assistenza.
3. Prevenire, dissuadendo i malintenzionati, gli abusi.

Il risparmio non è invece obiettivo esplicito di questa misura. Il problema delle spese crescenti nell'ambito dell'assistenza è da affrontare su altri fronti. Per ridurre la spesa di assistenza, il Comune di Emmen si è attivato in più direzioni:

- potenziamento della consulenza giovanile e familiare
- progetti per disoccupati di lunga durata tramite agenzie di collocamento private
- progetti di integrazione per giovani apprendisti disoccupati
- consulenza esterna per indipendenti (per vedere se un'azienda ha a medio termine possibilità concrete di sopravvivenza).

Le **modalità operative** dell'Ispettore sociale (un ex-poliziotto del Comune) sono le seguenti:

- L'Ispettore agisce solo su segnalazione dell'operatore sociale che si occupa dell'assistito, che deve disporre di indizi concreti (non generici) di comportamenti abusivi. Solo eccezionalmente, l'Ispettore viene attivato dalla Direzione del servizio sulla base di segnalazioni esterne.
- Dopo la segnalazione, si procede ad una verifica e definizione concordata dell'ipotesi di abuso fra l'Ispettore sociale e l'assistente sociale che tratta il caso.
- Il caso viene sottoposto alla riunione settimanale della Direzione.
- Decisione della Direzione di avviare un'inchiesta e conferimento del relativo mandato all'Ispettore sociale.
- Verifica del caso da parte dell'Ispettore sociale.
- Rapporto scritto dell'Ispettore alla Direzione e all'assistente sociale che tratta il caso
- I risultati della verifica vengono sottoposti all'utente dall'operatore sociale che tratta il caso.
- Decisione dell'Ufficio di assistenza sociale su eventuali sanzioni.
- Possibilità di ricorso dell'utente contro tale decisione entro 20 giorni.

La **valutazione** dell'esperienza dell'Ispettore sociale è controversa:

- In 14 mesi sono stati accertati 16 casi di abuso (il 2% della totalità dei casi d'assistenza). L'importo delle prestazioni indebitamente percepite è di 110.000 fr. e ne sono stati recuperati 43'000 (il 40%). Il costo del servizio non è quindi coperto dai suoi ricavi: il suo rapporto costi-benefici finanziari è negativo.
- L'Ispettore sociale non può "scoprire" i casi d'abuso: può soltanto "controllare" la pertinenza delle "scoperte" fatte dagli operatori sociali e, eccezionalmente, da qualche cittadino.
- La Direzione cittadina delle attività sociali e delle tutele è soddisfatta. Giudica positivo l'impatto dei risultati non misurabili: in termini di fiducia del cittadino nelle autorità e di effetto dissuasivo (prevenzione).
- L'Amministrazione cantonale di Lucerna è invece scettica. Ritiene l'Ispettore sociale un'iniziativa poco efficace e persino controproducente, per due motivi: non è in grado di scoprire il lavoro nero (che non riguarda solo gli assistiti e presuppone controlli nelle aziende); il ricorso ad un Ispettore sociale rivela che qualcosa non funziona nelle procedure (istruzione dei casi e loro gestione corrente) ed è lì che occorrerebbe agire.

Prima di presentare le riflessioni che l'esperienza di Emmen ci sembra suggerire per migliorare la situazione in Ticino, vogliamo illustrare un'altra esperienza – quella del "Service des enquêtes" dell'Hospice général di Ginevra – che appare forse più ricca di insegnamenti per il Ticino.

L'ESPERIENZA DELL'HOSPICE GÉNÉRAL DI GINEVRA¹

A Ginevra, la gestione del sostegno sociale e dell'inserimento è affidata a una Istituzione parastatale denominata Hospice Général.

Dal 1991, l'Hospice si è dotato di un "Service des enquêtes" (scorporato da quello creato già nel 1936 per controllare le prestazioni ai disoccupati e divenuto poi polivalente), oggi formato da 13 collaboratori che operano secondo due modalità:

- l'inchiesta all'apertura del dossier d'assistenza, che precede la decisione (controllo limitato);
- l'inchiesta su segnalazione e per campione (controllo più approfondito per persone che ricevono prestazioni assistenziali da almeno 12 mesi).

Nel primo caso – apertura del dossier – il Servizio delle inchieste (SE) riceve i moduli di domanda di prestazioni allestiti dal richiedente con l'aiuto di un assistente sociale ed effettua (in due giorni) una serie di controlli di routine: indirizzo, composizione del nucleo familiare, eventuali attività registrate di indipendente, proprietà immobiliari, possesso di veicoli, percezione di prestazioni dell'assicurazione disoccupazione. In questa fase, il SE non può ancora accedere né ai dati fiscali, né a quelli delle assicurazioni sociali (salvo per la disoccupazione, tramite l'accesso a banche dati informatizzate).

Nel secondo caso – inchiesta su segnalazione e per campione – il SE agisce su segnalazione (sospetto di frode) degli assistenti sociali o della Direzione del servizio, come a Emmen, ma anche per sondaggio aleatorio (estrazione a caso di un certo numero di dossier).

Per questi casi, qualora le incertezze o gli indizi lo suggeriscano come opportuno, gli ispettori si recano anche al domicilio dell'utente e svolgono con lui un Audit, attivando le procedure di verifica seguenti:

- l'inchiesta a domicilio e il colloquio condotto con la giusta preparazione (rispetto dell'utente, domande conseguenti alle osservazioni fatte nella sua casa, richieste di giustificare con documenti ogni affermazione rilevante...);
- l'assunzione di informazioni presso le assicurazioni sociali, le assicurazioni private, le casse pensione, il fisco, le banche, diverse società e associazioni. Per molte di queste verifiche (fisco, banche, assicurazioni sociali e private...), gli ispettori chiedono all'utente un'autorizzazione esplicita a domandare le informazioni, anche se, come anche in Ticino, inoltrando la richiesta di una prestazione assistenziale, il richiedente autorizza già l'Amministrazione ad acquisire le informazioni necessarie alle verifiche occorrenti.

In genere gli Ispettori provengono da formazioni commerciali (come la maggioranza degli operatori socio-amministrativi dell'USSI e degli sportellisti Laps) e da esperienze lavorative di tre anni almeno in banche, assicurazioni o fiduciarie. Non, quindi, ex-poliziotti come a Emmen.

Nel 2005, il SE ha effettuato, su richiesta, 362 inchieste su dossier d'assistenza: in 263 casi sono state constatate delle non conformità alle norme vigenti; in 70 casi l'erogazione di prestazioni è stata interrotta; in 113 casi la prestazione è stata modificata.

¹ Il documento da cui sono tratte le informazioni qui sintetizzate è il seguente: Dossier du mois de l'ARTIAS, Le contrôle des prestations d'aide sociale, par Marc Piguet, Chef du Service des enquêtes à l'Hospice général, Octobre 2006, scaricabile da www.artias.ch, allegato.

Il costo del SE è di 1,1 mio. fr. annui (le somme erogate dall'Hospice Général per prestazioni assistenziali in un anno ammontano a 244 milioni di fr., compreso l'aiuto ai richiedenti l'asilo).

LA SITUAZIONE IN TICINO

In Ticino, le procedure di esame della domanda iniziale di prestazione assistenziale e della domanda di rinnovo sono incentrate sulla collaborazione fra Cantone e Comuni e sull'accesso on line a importanti banche dati.

La collaborazione fra Cantone (Istituto delle assicurazioni sociali, Sezione del lavoro e Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento, coordinati dal Servizio centrale delle prestazioni sociali SCPS) e Comuni (cancelleria, ufficio sociale o agenzia AVS del Comune di domicilio, come pure sportello regionale Laps, che è gestito da un Comune polo) si esplica in più momenti:

- nella fase della prima raccolta delle informazioni che l'utente e lo sportellista devono trasmettere con la domanda iniziale;
- nella fase della decisione, poiché l'USSI emana solo una predecisione, che viene poi sottoposta al preavviso del Comune;
- nella fase del rinnovo di una prestazione (la decisione viene in genere rilasciata per una durata di tre mesi), perché il richiedente deve far controfirmare da un impiegato comunale la sua domanda di rinnovo.

L'accesso on line alle banche dati è possibile verso le seguenti, che permettono verifiche e controlli in materia di: anagrafe dei richiedenti (Movpop), risorse finanziarie da loro dichiarate (banca dati del fisco), possesso di autovetture (banca dati Sezione della circolazione), proprietà immobiliari (Registro fondiario), appartenenza a società commerciali (Registro di commercio).

Nella **domanda iniziale** (apertura di un nuovo dossier d'assistenza), i controlli sono effettuati:

- dall'operatore allo sportello Laps, che accede da subito alla banca dati del Fisco (cosa possibile a Ginevra solo su richiesta scritta con procura dell'utente), e alla banca dati dei dati anagrafici (Movpop). Lo sportellista non dispone però di un accesso informatico né alla banca dati della Sezione del lavoro sui disoccupati (Colsta), né tanto meno alle banche dati dell'AVS, AI e PC;
- dagli operatori dell'IAS, se è richiesta la prestazione a monte dell'assistenza (assegno integrativo per i figli), e/o dagli operatori socio-amministrativi dell'USSI, che hanno accesso anche alle banche dati dei veicoli a motore, al registro di commercio e al registro fondiario: la consultazione di queste tre banche dati non è però sistematica, per mancanza di risorse umane. I collaboratori USSI non hanno però un accesso automatico né alla banca dati sui disoccupati, né a quelle degli assicurati AVS, AI e PC;
- dai funzionari del comune di domicilio del richiedente, che ricevono le predecisioni d'assistenza e preparano il preavviso del Municipio.

Nella procedura d'esame delle **domande di rinnovo** di prestazioni assistenziali (prolungo) intervengono i funzionari del Comune di domicilio, perché il modulo apposito deve essere controfirmato da un addetto comunale, che si assicura della completezza dei documenti

allegati e può verificare se le informazioni date dall'utente non contraddicono quelle in possesso del Comune.

Dal punto di vista dell'accuratezza dei controlli e anche della possibilità di utilizzare in modo ottimale le prestazioni di Ispettori sociali – a cui gli operatori sociali dovrebbero segnalare i casi di sospetto abuso da verificare – il **principale punto debole** della situazione attuale in Ticino, rispetto a quella di Emmen, è la ristrettezza numerica del personale dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI).

Anche l'USSI ha dovuto partecipare alla riduzione del personale, mentre il numero di casi è cresciuto enormemente dopo il 2001. Nei soli due anni per i quali i dati sono direttamente confrontabili (2004-2006), il numero di casi è aumentato di 737 unità, pari al 21,0%. Dal 2001, la spesa è aumentata del 91%, e ipotizzando (sulla base dei dati certi del 2004-2006) che per circa quattro quinti ciò sia dovuto all'aumento dei casi, si ottiene la stima seguente: dal 2001 al 2006 i casi d'assistenza sono aumentati di circa il 70%.

I 2'752 casi d'assistenza (per un totale di 4'210 persone) del mese di dicembre 2006 sono gestiti da 12,7 collaboratori in dotazione del "servizio prestazioni", che si occupano dell'esame iniziale della domanda e della prima decisione, del rinnovo periodico delle prestazioni, delle decisioni sulle prestazioni speciali aggiuntive, della scelta di misure attive per gli assistiti, come pure di effettuare i pagamenti².

Il rapporto numerico fra casi e operatori³ è di 229 casi per operatore, mentre a Emmen è di soli 105 casi per operatore, meno della metà.

Ne consegue che, in Ticino, il contatto personale fra l'operatore socio-amministrativo dell'USSI e il titolare di una prestazione d'assistenza è praticamente inesistente, se non per telefono. La mancanza di un contatto diretto e regolare fra operatore e utente riduce anche le possibilità operative di eventuali "ispettori" che, come si è visto nei casi di Emmen e Ginevra, agiscono su segnalazione degli operatori sociali insospettiti da qualche incongruenza dei loro utenti che seguono mensilmente.

Altri punti deboli sono i seguenti:

- Non vi sono controlli immediati (tramite allacciamenti informatici) che possano essere effettuati dall'operatore dello sportello Laps sugli eventuali redditi da assicurazioni sociali: indennità di disoccupazione, rendite AI, rendite AVS, Prestazioni complementari. Si possono controllare on line solo le prestazioni sociali coordinate dalla Laps medesima. In base all'Art. 21 Laps e all'Art. 67 Las, le persone che vogliono beneficiare di prestazioni assistenziali devono però fornire tutte le informazioni necessarie e autorizzare i terzi a fornire le informazioni e i documenti occorrenti⁴. La verifica delle prestazioni basate su leggi federali può però avvenire solo tramite richiesta scritta autorizzata dagli assicurati: quindi, non solo da chi ha richiesto la prestazione assistenziale per l'assieme della sua unità di riferimento, ma da ogni

² In tutto, l'USSI conta 30,5 unità: oltre alle 12,7 unità del servizio prestazioni, 1 capoufficio, 2 persone addette al segretariato e alla ricezione telefonica, un coordinatore delle misure attive all'80%, 3,5 unità nel servizio asilo, 3,5 unità nel servizio dell'abitazione, 7 unità nel servizio ricuperi, anticipo alimenti, e contabilità.

³ Per questo calcolo non computiamo fra gli operatori il caposervizio (0,7 unità), che ha compiti di supervisione, formazione dei collaboratori, gestione dei rimborsi a cantoni che assicurano assistenza a circa cento ticinesi, ma a carico del Cantone d'origine.

⁴ Art. 21, cpv.3, Laps: "Chi pretende prestazioni deve autorizzare tutte le persone ed i servizi a fornire nel singolo caso tutte le informazioni e i documenti, sempre che siano necessari per accertare il diritto alle prestazioni. Queste persone e questi servizi sono tenuti a fornire le informazioni richieste".

Art. 67, cpv.2, Las: "A richiesta, l'interessato deve svincolare ogni Autorità, ente privato o pubblico e ogni terzo in genere dal segreto d'ufficio, rispettivamente dal segreto professionale".

membro maggiorenne dell'unità di riferimento⁵. Questi vincoli esistono ovviamente anche per gli ispettori di Emmen o di Ginevra. Procedere in conformità con essi richiede tempo e risorse umane, di cui il Ticino non dispone. Del resto, anche nelle esperienze di Emmen e Ginevra, quei controlli vengono effettuati solo su richiesta fondata su indizi pertinenti, oppure (a Ginevra) su un campione di utenti estratto casualmente dopo 12 mesi di prestazioni.

- L'accesso diretto ai dati fiscali – che sono utilizzati come ausilio e controllo per determinare il reddito del momento, tramite interrogazione, del potenziale beneficiario di prestazioni – è possibile solo nell'ambito della procedura iniziale di apertura di una domanda d'assistenza presso lo sportello Laps. Non è invece possibile in occasione della verifica di domande di rinnovo di decisioni d'assistenza. È una lacuna che occorrerebbe colmare, previa concertazione con l'autorità fiscale e modifica del sistema informatico GIPS (Gestione informatizzata delle prestazioni sociali).
- Non è autorizzato l'accesso diretto (né degli operatori allo sportello Laps, né dei collaboratori USSI) ai dati particolari dell'Ufficio delle imposte di successione e di donazione. Previa autorizzazione del beneficiario di prestazioni - anche per un certo numero di anni dopo la cessazione dell'erogazione dell'assistenza - questo accesso sarebbe utile per verificare rapidamente l'eventuale modifica delle condizioni di bisogno precedentemente stabilite, come pure per applicare le norme dell'Art. 33 Las sul rimborso di prestazioni assistenziali in caso di acquisizione di una sostanza rilevante. Si ricorda che il Controllo cantonale delle finanze, nell'ambito del rapporto di revisione sull'esercizio 2005 del Servizio ricuperi, anticipo alimenti e contabilità, del 10 luglio 2006, ha proposto di "valutare la possibilità di richiedere ai relativi Servizi dell'Amministrazione cantonale (Uffici circondariali di tassazione e Ufficio imposte di successione e di donazione) l'accesso unicamente in lettura ai dati fiscali degli ex-assistiti".

CONCLUSIONI SUL MIGLIORAMENTO DEI CONTROLLI NELL'ASSISTENZA E SULL'OPPORTUNITÀ DI ASSUMERE UN ISPETTORE SOCIALE

Il Consiglio di Stato intende verificare complessivamente l'attuale dotazione di personale dell'USSI rispetto al numero di casi d'assistenza, riservandosi di decidere eventuali adeguamenti, anche per accrescere l'efficacia delle misure di controllo. Di tale verifica è stato incaricato il Controllo cantonale delle finanze, che opererà in collaborazione con la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie e, ovviamente, con l'USSI medesimo.

Tuttavia, questo Consiglio ritiene utile anche procedere all'assunzione di un Ispettore sociale per l'USSI: un professionista (con formazione e esperienze lavorative tipo quelle di un ispettore del fisco o di una società di assicurazioni o di una banca), che sia particolarmente preparato per l'analisi di situazioni complesse (partecipazioni societarie, attività indipendenti con contabilità talvolta difficili da interpretare,...), ma anche idoneo a

⁵ Il modulo di richiesta della prestazione assistenziale che il richiedente firma allo sportello Laps comprende testualmente il seguente impegno: "Il richiedente autorizza le banche, la Posta, le società di assicurazione, l'autorità tributaria, l'istituto delle assicurazioni sociali, l'ufficio regionale di collocamento e altri enti competenti a fornire agli organi amministrativi incaricati dell'applicazione della legge sull'armonizzazione e coordinamento delle prestazioni sociali (Laps) ogni informazione che fosse richiesta sulla situazione personale o finanziaria dell'unità di riferimento". Tuttavia, l'autorizzazione rilasciata dal richiedente è valida per se stesso e per i minorenni di cui ha l'autorità parentale. Per svincolare gli enti citati dal segreto d'ufficio e professionale riguardante informazioni di altri maggiorenni, occorre l'assenso dei diretti interessati: se viene richiesto dall'USSI, esso deve però essere concesso, pena la possibilità di non entrare nel merito o di sospendere la prestazione.

interagire efficacemente e direttamente con gli utenti, anche con visite a domicilio, per accertare le loro reali capacità finanziarie.

I compiti di questo Ispettore potrebbero essere i seguenti:

- chiarire, anche cercando nuove informazioni, la situazione di richiedenti di prestazioni che apparisse equivoca o particolarmente complessa agli operatori degli sportelli o a quelli dell'USI incaricati di trattare la nuova domanda, oppure se ci fosse un preavviso negativo del Comune di domicilio;
- indagare sulla situazione di utenti già beneficiari di prestazioni, sulla base di interrogativi fondati sollevati dagli operatori socio-amministrativi dell'USI, oppure che sono oggetto di segnalazioni da terze persone di indizi d'abuso consistenti e verificabili;
- approfondire le situazioni, e i loro frequenti mutamenti, di utenti con attività saltuarie;
- effettuare, a campione, verifiche approfondite in merito all'eventuale esistenza non segnalata e non nota al fisco di prestazioni assicurative, o di averi bancari, o di automobili, beni fondiari, partecipazioni societarie.

Il rapporto costi-benefici di tale nuova figura professionale dovrebbe essere attentamente valutato.

Nel contempo, anche con l'aiuto dell'Ispettore, si tratterà di verificare la possibilità di completare l'accesso informatico a determinate banche dati (è escluso, per disposizioni di legge federale, quello alle banche dati delle rendite AI, AVS e PC):

- con la Sezione del lavoro, verifica della possibilità di accesso alla banca dati dei disoccupati;
- con la Divisione delle contribuzioni e i servizi informatici del Cantone, verifica della possibilità di accesso alla banca dati dei contribuenti (già concesso per l'apertura di nuovi casi) anche per le verifiche successive, e a quella delle imposte di successione e di donazione.

ISPETTORE SOCIALE E ABUSI NELL'ASSICURAZIONE INVALIDITÀ

La mozione chiede pure di valutare se l'istituzione della figura dell'Ispettore sociale potrebbe contribuire a migliorare la scoperta degli abusi nell'ambito dell'assicurazione invalidità (AI).

È utile ricordare che i presupposti e le esigenze di verifica dell'Ufficio dell'assicurazione invalidità (UAI) sono molto diversi da quelli dell'assistenza sociale.

Questa considera i bisogni della persona sotto il profilo finanziario (redditi e patrimonio, spese riconosciute) e accerta l'inesistenza o l'insufficienza di queste risorse.

L'AI, invece, eroga prestazioni sostitutive al reddito da lavoro – impedito o insufficiente a causa di un danno alla salute – indipendentemente da una situazione di bisogno comprovata dall'assenza di altre fonti di reddito o da sostanza.

L'applicazione dell'AI (misure individuali) compete agli uffici cantonali e federali AI. Essi dispongono di un ampio potere investigativo, al fine di ottemperare alle necessità istruttorie dettate dalla legislazione federale in materia. Essi approfondiscono la situazione medica e professionale degli assicurati che presentano un domanda di prestazione individuale, al fine di determinare la capacità di guadagno residua prima e dopo eventuali misure di riabilitazione, di riqualifica o riconversione professionale.

Gli accertamenti iniziano con la richiesta di informazioni ai medici curanti (generalisti e specialisti), ai datori di lavoro ed alle assicurazioni sociali e private che si sono già occupate dell'assicurato. Il lavoro prosegue poi in modo pluridisciplinare, usufruendo di competenze interne date dai propri medici, dai consulenti in integrazione professionale, dai collocatori, dai giuristi. Gli UAI usufruiscono inoltre di perizie esterne, mediche e professionali.

La procedura si applica a tutte le prime domande di prestazioni, come pure alle periodiche e regolari revisioni che interessano i beneficiari di prestazioni durevoli (come ad esempio le rendite e gli assegni per grandi invalidi).

A proposito delle ispezioni che l'AI potrebbe affidare ad una figura analoga a quella dell'Ispettore sociale evocato dalla mozione, va precisato che:

- non è sufficiente cogliere in flagrante un assicurato che, ad esempio, dissoda il giardino o aiuta il vicino a costruire un muro. E' invece necessario stabilire che l'assicurato sia durevolmente in grado di lavorare in misura superiore a quanto determinato durante l'istruttoria AI. Inoltre, affinché il rapporto di un Ispettore o di un investigatore costituisca valido mezzo di prova, è di regola necessario un periodo di osservazione prolungato per poter constatare la continuità del cambiamento;
- un accertamento della semplice inattività o attività lavorativa di un invalido entra in linea di conto solo nei casi in cui l'UAI ha stabilito una totale incapacità lavorativa. In caso di residua capacità lavorativa è estremamente difficile, per non dire impossibile, stabilire se l'assicurato possieda capacità superiori rispetto a quanto accertato. Infatti, una parziale inabilità lavorativa e di guadagno, con un'eventuale rendita parziale, presuppone che l'assicurato possa ancora svolgere un'attività lucrativa.

Il tema del rafforzamento delle misure per contrastare gli abusi è stato trattato lo scorso 13 giugno 2006 a Zurigo. La Conferenza svizzera degli Uffici AI (CUAI) e l'ASA (Associazione svizzera d'assicurazioni) hanno promosso un incontro che ha consentito di scambiare le esperienze e le informazioni e di definire per ogni assicurazione privata e per i singoli UAI le persone di riferimento per i presunti casi di abuso. La CUAI continuerà la collaborazione con gli assicuratori privati in merito ai casi dubbiosi dal profilo del diritto alle prestazioni.

Occorre inoltre ricordare che la Confederazione, con la 5^a revisione della legge sull'AI, che dovrebbe entrare in vigore nel luglio 2007, prevede di potenziare gli strumenti istruttori. In tal senso, a livello legislativo si è reso più difficile l'accesso alla rendita, si è rafforzato il dovere di collaborazione dell'assicurato e si sono introdotte delle norme con lo scopo di facilitare agli UAI l'accertamento dei casi per i quali l'istruttoria ordinaria non è sufficiente. Ne è un esempio il nuovo art. 59 cpv. 5 LAI, voluto dal Consiglio Nazionale, in virtù del quale gli UAI possono far capo a specialisti in casi sospetti. Non va poi dimenticato che il rilevamento e l'intervento tempestivo dei casi, introdotto dalla 5^a revisione LAI, potrebbe anche ridurre un utilizzo improprio di prestazioni. Infatti, grazie all'individuazione precoce dei casi e all'intervento precoce sui medesimi, si instaurerà una collaborazione più stretta con le altre assicurazioni sociali, i datori di lavoro e l'assicurato stesso, che sarà obbligato a partecipare attivamente all'istruttoria, pena la riduzione o il rifiuto delle prestazioni richieste.

Infine, e ciò avrà un riflesso positivo sia per l'assistenza che per l'AI, si ricorda che entrerà in vigore il 1. gennaio 2008 la nuova legge federale sul lavoro nero che, in particolare, prevede che gli organi di controllo cantonali preposti informino gli UAI dei risultati dei loro accertamenti.

CONCLUSIONE

Con questo Messaggio, riteniamo di aver accolto e dato seguito alla mozione, anzi, di essere andati oltre, nel senso solo implicitamente auspicato del suo proponente. La mozione, infatti, non chiede la creazione in Ticino di un Ispettore sociale per l'assistenza (e per l'AI), bensì di "assumere le informazioni del caso e valutare la possibilità, l'opportunità, i pro e i contro della creazione, in Ticino, di un Ispettore sociale analogo a quello operativo da un anno nel Comune di Emmen", nonché "di valutare se l'eventuale Ispettore sociale potrebbe contribuire anche a migliorare la scoperta degli abusi nell'ambito dell'AI".

Vogliate gradire, signor Presidente, signore e signori deputati, l'espressione della nostra massima stima.

Per il Consiglio di Stato:

Il Presidente, L. Pedrazzini

Il Cancelliere, G. Gianella

Allegati:

- Mozione 8 maggio 2006
- Rapporto sull'Ispettore sociale di Emmen
- Documento sul "Service des enquête" dell'Hospice général di Ginevra

MOZIONE

Si valuti la possibilità di creare un "ispettore sociale" contro gli abusi nell'assistenza (e nell'AI)

dell'8 maggio 2006

A Emmen - Comune lucernese di ca. 27mila abitanti - è in funzione da un anno l'ispettore sociale, ossia una figura professionale incaricata di scoprire gli abusi presso i beneficiari della pubblica assistenza. Nei giorni scorsi⁶ le agenzie di stampa hanno riportato come questa figura, unica nel suo genere in Svizzera, a un anno dalla sua istituzione, abbia permesso di scoprire 16 casi di abusi nel settore dell'assistenza, per un danno alla comunità di circa 110'000.- franchi.

Il Comune di Emmen valuta l'esperienza soddisfacente.

In Ticino si verifica un continuo aumento delle persone a beneficio dell'assistenza (nel 2005 si aggiravano attorno alle 3000 unità). Di questi beneficiari, una fetta non trascurabile è di nazionalità straniera. Di questi ultimi, 502 erano in Ticino da meno di 10 anni, 225 da meno di 5⁷.

Non è inverosimile che all'importante aumento dei beneficiari di prestazioni assistenziali corrispondano, oltre a casi di conclamata necessità, altri di genere più dubbio. Non è chiaramente soddisfacente la situazione per cui ci si trovi a decurtare aiuti per tutti per colpa di una minoranza che se ne approfitta.

Appare quindi opportuno che il Cantone - che finanzia le prestazioni assistenziali per l'80%, mentre il 20% è a carico dei Comuni - presti particolare attenzione nell'individuare e mettere fine ai casi di abuso.

L'iniziativa del Comune di Emmen di creare un ispettore sociale, che a dire del Comune avrebbe portato a risultati soddisfacenti, appare pertanto meritevole di approfondimenti.

L'obiettivo di base non deve evidentemente essere quello di "perseguire" persone cadute nel bisogno (magari a seguito dell'esaurimento del termine quadro di disoccupazione, dopo aver contribuito per anni), ma di evitare gli abusi, magari con particolare attenzione ai casi dei cittadini stranieri in Ticino da poco tempo, indicati sopra.

Sarebbe pure interessante se l'eventuale ispettore sociale potesse contribuire a migliorare la scoperta di abusi anche nell'ambito dell'AI (per quanto si tratti di un'assicurazione federale).

Con la presente mozione si chiede pertanto al Consiglio di Stato:

- di assumere le informazioni del caso e di valutare la possibilità, l'opportunità, i pro e i contro della creazione, in Ticino, di un ispettore sociale analogo a quello operativo da un anno nel Comune di Emmen;
- di valutare se l'eventuale ispettore sociale potrebbe contribuire anche a migliorare la scoperta degli abusi nell'ambito dell'AI.

Lorenzo Quadri

⁶ Cfr. Corriere del Ticino, sabato 15 aprile 2006, pag 7, copia allegata.

⁷ Cfr. Messaggio no. 5726, 8 novembre 2005.

Divisione dell'azione sociale e delle famiglie Rapporto sull'"Ispettore sociale" nel Comune di Emmen

Elena Sartoris e Beatrice Jolli

Indice

- I Obiettivo della raccolta di informazioni**
- II Modalità**
- III Informazioni di base**
- IV Sintesi degli incontri avuti l'11.9.2006**
- V Altre indicazioni/riflessioni finali**

I Obiettivo della raccolta di informazioni

L'obiettivo della raccolta di informazioni era la verifica di alcuni aspetti in relazione all'istituzione della figura di "Ispettore sociale" nel Comune di Emmen, in particolare:

1. Origine
2. Basì legali
3. Funzione e aspetti organizzativi
4. Obiettivi
5. Modalità e procedure
6. Bilancio di attività dell'ispettore sociale
7. Possibilità e limiti
8. Rapporto costi-benefici
9. Valutazione complessiva/Bilancio
 - (a) Punto di vista dell'amministrazione comunale
 - (b) Punto di vista dell'amministrazione cantonale
 - (c) Punto di vista degli utenti

II Modalità

Sono stati organizzati due incontri:

- (1) Con i responsabili del Comune di Emmen (lunedì 11.9.06, 10.00-11.30):
 - STIRNIMANN Toni, Responsabile Sozialhilfe, Gemeinde Emmen,
 - BORN Rolf, Direttore Sozial- und Vormundschaftsdirektion
 - ODERMATT Christoph, Sozialinspektor
- (2) Con i responsabili dell'Amministrazione cantonale di Lucerna (lunedì 11.9.06, 13.30-15.00):
 - CADUFF Raymond, Vorsteher-Stv. Abteilungsleiter Sozialhilfe, Asyl- und Flüchtlingswesen, Kantonales Sozialamt, Luzern

Ai due incontri hanno partecipato per l'USSI Beatrice JOLLI (su incarico di Daniela MUELLER), per la DASF Elena Sartoris.

III Informazioni di base

Nel Cantone di Lucerna, l'assistenza sociale è un compito di esclusiva competenza comunale.

Il Comune di Emmen conta 27'276 abitanti e 12'156 economie domestiche (2005) e appartiene all'agglomerato di Lucerna. Per la sua dimensione è dunque paragonabile alla "vecchia" Lugano.

L'Ufficio di assistenza sociale del Comune di Emmen, con un effettivo di 7 assistenti sociali, al 31.3.2006 trattava 735 casi di assistenza sociale (per un totale di 1226 persone).

Il Cantone di Lucerna negli ultimi anni si è sempre di più ritirato anche nel finanziamento dell'assistenza sociale dei Comuni.

Nel Cantone di Lucerna le spese di assistenza sono dall'inizio del 2004 interamente a carico dei Comuni. Fino alla fine del 2003 tuttavia, il Cantone si assumeva integralmente i costi di assistenza degli utenti che non erano di nazionalità svizzera.

Nel Comune di Emmen, la discussione pubblica sui beneficiari di assistenza è sempre stata intrecciata (e lo è ancora oggi) con quella relativa alla quota elevata di stranieri nel Comune. Rispetto alla media cantonale del 15%, il Comune (urbano) di Emmen ha una percentuale di stranieri pari al 25%.

Sulla base dell'esperienza la percentuale di abusi si situa tra il 2% e il 5% della spesa.

IV Sintesi degli incontri avuti l'11.9.2006

1. Origine

L'idea di istituire un ispettore sociale è scaturita nell'ambito di un seminario che si è tenuto a San Gallo nel 2002 sul tema delle misure per lottare contro gli abusi nel campo dell'assistenza sociale ("*Missbrauch aktiv bekämpfen*"). In seguito ci sono stati interventi politici a livello comunale che chiedevano l'istituzione di questa figura. Si è trattato di una decisione politica. Il Comune di Emmen è stato il primo Ufficio di assistenza in Svizzera a istituire questa figura. Questa figura è diventata operativa nel mese di febbraio del 2005.

Oggi i partiti borghesi sostengono questa misura, mentre socialisti e verdi la respingono. L'ispettore sociale del Comune di Emmen è ancora oggi l'unico in tutto il Cantone.

2. Basi legali

Non esiste una base legale esplicita, ma solo generica (derivata).

La base legale è infatti la legge cantonale sull'assistenza che prevede da un lato l'obbligo di informazione e collaborazione da parte dell'utente e d'altro lato il dovere di controllo da parte dell'Ufficio di assistenza sociale. Non c'è dunque nessun regolamento comunale in merito a questa funzione.

Esiste invece un foglio di istruzioni (vedi allegato (3)) elaborato dal responsabile della protezione dei dati del Cantone nel quale sono indicate le disposizioni, dal punto di vista della protezione dei dati, alle quali l'ispettore sociale e le persone/enti da lui interpellati devono attenersi (cfr. documentazione cartacea allegata (3)).

3. Funzione e aspetti organizzativi

La figura dell'ispettore sociale è una figura interna all'amministrazione comunale, ma non interna all'Ufficio di assistenza. È inserita nella segreteria della "*Sozial- und Vormundschaftsdirektion*", anche perché è alla Direzione che sono rivolti eventuali ricorsi sulle decisioni dell'Ufficio di assistenza comunale.

Eventuali sanzioni vengono però decise sempre dall'Ufficio di assistenza comunale. La creazione di una figura "esterna" non sarebbe nemmeno possibile poiché c'è un diritto di consultazione degli atti ("Akteneinsichtrecht") difficilmente conciliabile con una figura esterna alla Direzione ("Sozial- und Vormundschaftsdirektion"). Il Comune di Emmen ha anche "prestato" l'ispettore sociale a altri Comuni dell'agglomerato per verifiche puntuali. L'ispettore sociale assume oggi anche compiti al di fuori di questa funzione. Attualmente viene discussa la possibilità di eventuali accordi tra il Comune di Emmen e altri comuni dell'agglomerato della città di Lucerna. L'ispettore sociale assunto tramite concorso esterno dal Comune di Emmen (le candidature erano più di 150) ha un'esperienza in compiti di polizia (ex-poliziotto) in particolare nell'ambito degli interventi in caso di violenza domestica.

4. *Obiettivi*

L'istituzione di un ispettore sociale mira a **combattere gli abusi** nell'ambito dell'assistenza. Inoltre vuole **migliorare la fiducia dei cittadini** verso l'operato dell'Ufficio di assistenza e agire a **scopo preventivo** per evitare che vengano effettuati abusi.

Non è per contro un obiettivo esplicito di questa misura il risparmio di spesa. Si tratta di una misura di lotta agli abusi, non di una misura che può risolvere il problema delle spese crescenti nell'ambito dell'assistenza, problema che è da affrontare su altri e più fronti. Per ridurre la spesa di assistenza, p.e., il comune si è attivato in più direzioni:

- potenziamento della consulenza giovanile e familiare
- progetti per disoccupati di lunga durata tramite agenzie di collocamento private
- progetti di integrazione per giovani apprendisti disoccupati
- consulenza esterna per indipendenti (per vedere se un'azienda ha a medio termine possibilità concrete di sopravvivenza)

5. *Modalità e procedure*

Nel Comune di Emmen i beneficiari di assistenza sono visti dall'assistente sociale durante la fase dell'istruttoria della domanda, in seguito c'è un colloquio una volta al mese con l'operatore sociale (ci sono però difficoltà nel mantenere questo ritmo). L'istruttoria della domanda e i colloqui mensili permettono la verifica corrente dei casi. L'ispettore sociale assume compiti che sono supplementari alla verifica corrente dei casi, non la sostituiscono. All'ispettore sociale viene affidata la verifica di possibili casi di abuso identificati dagli operatori sociali stessi dell'Ufficio di assistenza, non di altri casi che da questi ultimi non potevano essere identificati. Esistono due tipi di segnalazione: (a) segnalazione interna (regola) e (b) segnalazione esterna (casi sporadici).

(a) Segnalazione interna (regola)

Per segnalazione interna si intende la segnalazione da parte dell'operatore sociale che tratta il caso. La prima condizione per l'avvio di una verifica interna di un caso di assistenza è che l'operatore sociale dell'Ufficio di assistenza comunale abbia degli indizi precisi sulla possibilità che dietro il caso si nasconda un abuso (indizi generici non sono sufficienti). Va sottolineato che l'avvio di una verifica non comporta in alcun modo la certezza di un abuso: dai risultati delle verifiche si deduce infatti che nella maggioranza dei casi verificati non si tratta di casi di abuso (vedi punto 6).

Una procedura di verifica di un caso di assistenza comporta grosso modo le fasi seguenti:

- ⇒ Segnalazione del caso da parte dell'operatore sociale all'ispettore sociale
- ⇒ Verifica e definizione dell'ipotesi di abuso ispettore sociale/assistente sociale che tratta il caso
- ⇒ Il caso viene sottoposto alla riunione settimanale della Direzione.
- ⇒ Decisione della Direzione di avviare un'inchiesta e conferimento del relativo mandato all'ispettore sociale
- ⇒ Verifica del caso da parte dell'ispettore sociale
- ⇒ Rapporto scritto dell'ispettore alla Direzione e all'assistente sociale che tratta il caso
- ⇒ I risultati della verifica vengono sottoposti all'utente dall'operatore sociale che tratta il caso
- ⇒ Decisione dell'Ufficio di assistenza sociale su eventuali sanzioni
- ⇒ Possibilità di ricorso dell'utente contro tale decisione entro 20 giorni.

La durata della verifica da parte dell'ispettore sociale varia da caso a caso e dipende dal loro contenuto: in generale, più sono dettagliati gli indizi/le informazioni preliminari che l'operatore sociale trasmette all'ispettore (indizi di abuso), meno dispendiosa di tempo è anche la verifica dei "fatti" successiva. Inoltre la durata dell'inchiesta dipende anche dal corso della giustizia segnatamente quando vi sono abusi con implicazioni di tipo penale.

(b) Segnalazione esterna (casi sporadici)

Per segnalazione esterna si intende la segnalazione da parte della popolazione (anche anonima). Se vi sono elementi sufficienti, queste segnalazioni vengono verificate da parte della Direzione (a meno che non si tratti di casi già conosciuti dalla stessa). Il risultato non può e non viene comunicato alla persona all'origine della segnalazione per ovvi motivi di protezione dei dati.

Le segnalazioni esterne sono rare, hanno però permesso di constatare come la popolazione sia molto male informata sulle regole dell'assistenza sociale. Le segnalazioni si riferiscono inoltre spesso a casi di persone che non sono beneficiarie di assistenza (ma p.e. l'AI o le PC) o che non lo sono più.

Ciò ha portato alcune frazioni (FDP/SVP) ad organizzare dei seminari sul funzionamento dell'assistenza sociale (formazione politica per consiglieri comunali). Inoltre è stata lanciata una rivista di informazione periodica del Comune di Emmen per la popolazione.

6. Bilancio di attività dell'ispettore sociale

Nei primi 5 mesi di attività dell'ispettore sociale, da febbraio 2005 a giugno 2005, sono state effettuate 28 verifiche, di queste in 7 casi si trattava di reali abusi. Rispetto al totale delle verifiche effettuate (28), ciò significa che il 25% dei casi verificati si rivelano essere degli abusi (1 su 4). Per la maggioranza dei casi (75%) non si trattava per contro di abusi. Nell'interpretazione di questi dati va tenuto presente che il presupposto per l'avvio di una verifica è sempre l'esistenza di una segnalazione da parte dell'operatore sociale (vedi punto 5). Una tale segnalazione avviene solo sulla base di indizi precisi in favore di un'ipotesi di abuso (p.e. se la persona non si è presentata per tre volte consecutive al colloquio a cui era stata convocata).

Globalmente, sull'arco di poco più di un anno (febbraio 2005-marzo 2006) sono stati individuati in totale 16 casi di abuso. Questa cifra rappresenta una quota parte di abusi di ca. il 2% rispetto al totale di casi di assistenza (735).

Questo dato conferma quello dettato dall'esperienza che situa la percentuale di abusi attorno al 2%-5%.

Il danno in termini di maggior spesa dell'assistenza è stato di 110'000 fr., di cui 43'000 fr. hanno potuto essere recuperati (ca. il 40%).

Le due cause principali di abuso sono riconducibili:

- al lavoro nero
- alla situazione di convivenza con altre persone

Di regola si tratta di abusi intenzionali che in alcuni casi hanno anche implicazioni penali (p.e. in caso di falsificazione di documenti).

7. *Possibilità e limiti*

La figura dell'ispettore sociale permette di separare la funzione di "assistente sociale" da quella di "controllore". In questo modo gli assistenti sociali sono sgravati dal compito di verifica.

Questa figura di per sé non è invece idonea a identificare e ad incrementare il numero di casi di sospetto abuso da sottoporre a una ulteriore verifica. Anche nel Comune di Emmen, i casi di sospetto abuso continuano ad essere identificati sulla base di una segnalazione da parte dell'operatore sociale che tratta il caso.

È in questo aspetto che è da vedere anche il limite principale di questa misura.

Da ciò deriva direttamente un secondo limite di questa misura nella lotta agli abusi: una riduzione degli abusi può essere conseguita se le procedure (domanda, verifica, accompagnamento) sono corrette e consolidate e prevedono le verifiche necessarie.

Se le procedure non prevedono tali verifiche (p.e. controlli incrociati) è difficile anche per l'operatore sociale avere gli elementi necessari, dunque degli indizi su casi di sospetto abuso.

I responsabili comunali sono poi concordi nell'affermare che questa misura non è motivata da un obiettivo di risparmio e nemmeno lo potrebbe essere: le cifre indicate dai responsabili comunali confermano che la cifra recuperata non potrebbe coprire nemmeno la metà del costo dello stipendio di un ispettore sociale.

Fra le possibilità di questa misura vi sono il suo carattere preventivo e la maggiore fiducia da parte della popolazione nell'operato dell'Ufficio comunale di assistenza, due aspetti però difficilmente valutabili e quantificabili. Le opinioni in merito sono infatti discordanti.

Da un lato viene sottolineato il carattere preventivo di questa figura che impedirebbe maggiori abusi, d'altro lato l'esperienza avvalorata dai responsabili comunali indica che in caso di abuso effettivo, si tratta di regola di abusi intenzionali a volte con anche implicazioni penali (p.e. in caso di falsificazione di documenti), dunque di casi per i quali è difficile credere che l'esistenza di un ispettore sociale possa agire a scopo preventivo.

Se da parte dei responsabili comunali c'è la convinzione che l'istituzione di questa figura dia maggiore fiducia ai cittadini, questa opinione non è condivisa dal responsabile dell'Ufficio cantonale di Lucerna, secondo cui l'esistenza di questa figura non è nemmeno conosciuta dalla popolazione.

8. *Rapporto costi-benefici*

Il rapporto costi-benefici inteso come differenza fra il costo di dell'ispettore sociale e la somma indebitamente percepita e che può essere poi anche recuperata è sfavorevole. Per i responsabili comunali, il rapporto costi-benefici di questa misura non è però determinante. Essi giustificano questa misura come una decisione prettamente politica.

Per il responsabile cantonale invece, i ben pochi benefici e il rapporto costi-benefici sfavorevole di questa misura non dovrebbero essere ignorati.

9. *Valutazione complessiva/Bilancio*

In generale gli obiettivi generici di questa misura non sono facilmente misurabili (aumento della fiducia da parte della popolazione, effetto preventivo). Come visto l'ispettore sociale effettua verifiche di casi che sarebbero comunque state effettuate dall'operatore sociale, anche se non in modo così approfondito.

(a) Punto di vista dell'amministrazione comunale

La Direzione ("*Sozial- und Vormundschaftsdirektion*") è soddisfatta di questa misura. Essa ritiene l'istituzione dell'ispettore sociale una possibile misura nell'ambito della lotta agli abusi, anche se non può fare miracoli. Ci sono anche altre possibilità (p.e. Zurigo, con la creazione di un centro di competenza per la verifica dei casi, Olten con il conferimento dei mandati esterni, ciò che non si ritiene sia però sostenibile). Ritiene che la fiducia della popolazione sia maggiore, anche se riconosce che non si può eliminare del tutto una certa riluttanza della popolazione con i conseguenti pregiudizi verso i beneficiari di assistenza.

(b) Punto di vista dell'amministrazione cantonale

Il Cantone dal canto suo come detto si è sempre più ritirato dall'ambito dell'assistenza. Dal 2004 anche il finanziamento dell'assistenza è interamente a carico dei Comuni. Il Cantone in questa questione è spettatore. Non ha assunto in prima persona questa tematica e non intende favorire in alcun modo questo tipo di iniziative che ritiene poco efficaci e persino controproducenti: in effetti la lotta al lavoro nero non può essere limitata ai beneficiari di prestazioni di assistenza di un Comune, ma richiede interventi a livello federale (così come quelli che sono in preparazione) e soprattutto interventi a livello delle aziende.

Inoltre se l'istituzione di un ispettore è necessaria per identificare gli abusi, allora significa che c'è qualcosa che non funziona nelle procedure (istruttoria, verifica corrente dei casi) e nella gestione corrente del caso. Sono questi problemi che le istituzioni (gli uffici comunali di assistenza) devono risolvere da sole. Se le procedure funzionano, ciò che deve significare che rispondono ai requisiti di qualità (per prendere l'esempio delle aziende per i loro servizi/prodotti), allora la figura di un ispettore sociale non può e non dovrebbe essere necessaria. Inoltre i Comuni del Cantone hanno dimensioni molto diverse (min. 200 max. 60'000 abitanti). Nei comuni più grandi l'istituzione di un ispettore sociale è oneroso, in quelli più piccoli il controllo sociale è già importante.

(c) Punto di vista degli utenti

Non sono state raccolte informazioni dirette dagli utenti in merito all'istituzione della figura di ispettore sociale. Sono riferite qui valutazioni indirette e anche discordanti fra loro.

Secondo i responsabili del Comune di Emmen, gli utenti accettano questa figura benvolentieri non avendo la maggior parte di essi niente da nascondere.

Secondo il responsabile cantonale per contro, a parte i politici e gli addetti ai lavori, la popolazione in generale non è a conoscenza dell'esistenza di questa nuova figura, non si può quindi dire che la sua istituzione abbia per effetto una maggiore fiducia della popolazione nell'operato dell'amministrazione comunale, in particolare dell'Ufficio comunale di assistenza. Anche il carattere preventivo della misura è discutibile. Su quest'ultimo punto anche i responsabili di Emmen ammettono che gli abusi che sono stati appurati riguardano sempre manovre di raggiro fatte volontariamente, non in

buona fede. Di conseguenza ci si può chiedere se l'istituzione di un ispettore sociale in questi casi possa avere un effetto preventivo.

Anche la CSIAS ha affrontato la tematica (vedi documentazione allegata) poiché ritiene importante il problema della lotta agli abusi, ma è dell'opinione che questo problema non possa trovare una risposta nell'istituzione di ispettori sociali, ma piuttosto in un miglioramento/completamento delle procedure.

V Altre indicazioni/riflessioni finali

Nell'ambito di una valutazione complessiva possono essere segnalati anche i seguenti aspetti:

Valutazioni discordanti

- ⇒ La valutazione di questa misura dipende dal punto di osservazione: la valutazione da parte del Cantone (che la ritiene inefficace e persino controproducente) è molto diversa dalla valutazione da parte dei responsabili comunali (che la ritengono utile). In questo si riflettono anche differenti visioni politiche. I responsabili sia del Cantone che del Comune sono concordi nel dire che si tratta in effetti di una decisione prettamente politica.

Dimensione regionale e conoscenza del territorio

- ⇒ La condizione di operatività è che questa figura conosca bene il territorio entro il quale opera (figura a livello comunale, ex-poliziotto attivo già attivo in precedenza nell'ambito delle violenze domestiche).
- ⇒ Difficilmente il Cantone può garantire lui stesso questo requisito.
- ⇒ A livello comunale, nei piccoli comuni oltre a non poterselo permettere il controllo sociale di regola già esiste. Nei grandi Comuni urbani questa condizione già non sussiste più.

Capacità di lavoro della figura di ispettore sociale e effetto di sgravio da compiti di verifica per gli operatori sociali

- ⇒ Il fatto che l'ispettore venga "prestato" ad altri Comuni e che si dedichi anche ad altri compiti, sembra indicare che la capacità lavorativa di un ispettore con un'attività al 100%, in un Comune della dimensione di Emmen (27'000 abitanti, ca. 700 dossiers) non può essere interamente sfruttata per soli compiti di verifica dei casi di assistenza.
- ⇒ Il numero di casi trattati dall'ispettore sociale (28) sembra indicare che tale sgravio sia comunque limitato (in 17 mesi, 4 casi di verifica per operatore sociale).
- ⇒ Il presupposto dell'avvio di una verifica di un caso di assistenza è che vi sia una segnalazione da parte dell'assistenza sociale che tratta il caso. Si tratta dunque di verifiche che già prima dell'istituzione di questa figura venivano effettuate nell'ambito della trattazione corrente dei casi, anche se verosimilmente non con la medesima meticolosità.

Efficacia della misura

- ⇒ In generale gli obiettivi generici di questa misura non sono facilmente misurabili (aumento della fiducia da parte della popolazione, effetto preventivo). Come visto l'ispettore sociale effettua verifiche su casi che sarebbero comunque state effettuate dall'operatore sociale, anche se non in modo così approfondito.

Bellinzona, 19.09.06

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Le contrôle des prestations d'aide sociale

Dossier préparé par:

Marc Piguet
Chef du service des enquêtes à l'Hospice général

Octobre 2006

Avertissement: Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

Comment contrôler le bien-fondé de l'octroi des prestations d'aide sociale?

Face à l'augmentation des coûts liés aux prestations d'assistance publique, les responsables suisses chargés de l'aide sociale doivent répondre à cette question posée par les autorités politiques, les médias et les contribuables.

A l'échelle nationale, les réponses divergent. Les uns pensent qu'il appartient à l'assistant social de réaliser des contrôles, les autres engagent des professionnels pour effectuer des enquêtes.

A Genève, l'Hospice général, institution d'action sociale, est chargé de répondre aux besoins de la population genevoise en matière d'aide sociale. Cet établissement public autonome est doté d'un Service des enquêtes depuis l'année 1991. Il est aujourd'hui composé de 13 collaborateurs pour le contrôle de quelque:

- 8000 dossiers d'assistance publique
- 1000 dossiers relatifs aux prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (RMCAS)
- 4000 bénéficiaires de l'Aide aux requérants d'asile.

Ce dossier présente les activités du Service des enquêtes de l'Hospice général qui souhaite partager son expérience genevoise en matière de contrôle de prestations sociales.

RIASSUNTO

Come controllare che l'erogazione di prestazioni di assistenza sociale sia giustificata?

Di fronte all'aumento dei costi legati alle prestazioni dell'assistenza pubblica, i responsabili svizzeri incaricati dell'aiuto sociale devono rispondere a questa domanda posta dalle autorità politiche, dai media e dai contribuenti.

A scala nazionale, le risposte divergono. Gli uni pensano che compete all'assistente sociale di effettuare dei controlli, gli altri assumono dei professionisti per fare delle inchieste.

A Ginevra, l'"Hospice général", istituzione d'azione sociale, è incaricato di rispondere ai bisogni della popolazione ginevrina in materia di assistenza sociale. Questo ente pubblico autonomo è dotato dal 1991 di un Servizio per le inchieste, oggi composto da 13 collaboratori per il controllo di:

- 8000 dossiers di assistenza pubblica
- 1000 dossiers relativi alle prestazioni cantonali accordate ai disoccupati in fine di diritto (RMCAS)
- 4000 beneficiari dell'Aiuto ai richiedenti l'asilo.

Questo dossier presenta le attività del Servizio per le inchieste dell'"Hospice général" che desidera condividere la sua esperienza ginevrina in materia di controllo delle prestazioni sociali.

INDEX

<u>La mission</u>	<u>page 4</u>
<u>Les prestations</u>	<u>page 5</u>
L'enquête d'ouverture de dossier Les résultats du 1 ^{er} semestre 2006	
L'enquête au besoin et par sondage Les résultats 2005	
<u>Les moyens</u>	<u>page 9</u>
Le réseau et les accès informatiques Les entretiens d'enquête Les compétences	
<u>La collaboration</u>	<u>page 12</u>
Partenariat avec les assistants sociaux Partage des responsabilités Suivi des enquêtes Collaboration interdépartementale	
<u>Conclusion</u>	<u>page 13</u>
Quelques chiffres	
<u>Lexique des abréviations</u>	<u>page 14</u>

La mission

Depuis l'introduction en 1936 du premier Service des enquêtes (SE), les missions de contrôle se sont succédées au rythme des réorganisations étatiques. D'abord rattaché au Service de chômage, le SE a rapidement réalisé des investigations en faveur de plusieurs services de l'Etat, soit pour l'Office cantonal des personnes âgées, l'assistance publique, l'Office cantonal de l'assurance invalidité, etc.

En 1990, la responsabilité des contrôles, confiée jusqu'alors à ce seul service, fut répartie dans les différents départements de l'Etat. A cette occasion, un SE fut créé en 1991 à l'Hospice général pour le contrôle spécifique de la situation économique et sociale des bénéficiaires de prestations d'aide sociale.

Aujourd'hui, la mission du SE de l'Hospice général découle de la Loi sur l'assistance publique (J 4 05 – ci-après LAP) et de la Loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (J 2 25 – ci-après LRMCAS).

Le SE procède par sondage ou, au besoin, à des enquêtes circonstanciées selon l'art. 4A lit. b de la LAP.

Mandaté par la Direction générale, le SE contrôle la situation économique et sociale des usagers de l'Hospice général.

En ce sens, le SE, en lien avec le principe de subsidiarité et l'ensemble des lois et directives fédérales, cantonales et communales, identifie les revenus, les charges et les droits et prestations non sollicités, met en évidence les biens mobiliers et immobiliers potentiellement réalisables ou recouvrables et témoigne de la situation globale du groupe familial.

Il consigne ces informations dans des rapports d'enquête adressés aux gestionnaires des dossiers.

Par ailleurs, le SE met à disposition de l'institution des informations spécifiques acquises par ses accès privilégiés auprès de ses partenaires externes.

Les contrôles sont principalement axés sur:

- La composition du groupe familial
- La détermination du lieu de vie
- Les revenus
- Les éléments de fortune

Les prestations

Le Service des enquêtes déploie principalement deux types de contrôle bien distincts:

- o L'enquête d'ouverture de dossier: contrôles succincts réalisés préalablement à l'ouverture du droit
- o L'enquête au besoin et par sondage: contrôles approfondis activés après douze mois d'assistance

L'enquête d'ouverture de dossier

L'enquête d'ouverture, appliquée aux nouveaux dossiers d'assistance publique et du RMCAS, est activée de manière systématique avant l'entrée en matière financière. Les unités de la Fonction action sociale s'astreignent à en attendre les résultats avant la décision d'octroi de la prestation.

Les contrôles relatifs à cette prestation se basent sur les déclarations des usagers consignées dans un formulaire de demande de prestation de l'aide financière.

Ce questionnaire, signé par les bénéficiaires, relate les éléments constitutifs de la demande d'aide financière.

La réception de ce formulaire dûment complété au Service des enquêtes active la procédure. A l'aide des accès informatiques du service*, les déclarations des usagers sont mises en perspective avec les enregistrements informatisés de nos partenaires externes.

En pratique, quatre collaborateurs administratifs relèvent dans un délai très court (en deux jours ouvrables) si l'adresse communiquée et la situation de famille sont conformes, si l'usager ou les autres membres du groupe familial sont indépendants ou propriétaires, s'ils possèdent des véhicules et si les situations au chômage sont conformes.

Cette prestation se termine avec la livraison d'un rapport adressé à l'assistant social.

Les résultats du 1^{er} semestre 2006:

RESULTAT DES ENQUETES D'OUVERTURE EFFECTUEES du 01.01.2006 au 30.6.2006	Assistance publique	RMCAS
Demandes conformes	587	44
Demandes non conformes	326	20
Total demandes traitées	913	64
Non-conformités constatées par le Service des enquêtes ** :		
Adresse ou situation de famille non conforme selon OCP	170	10
Inscription en qualité d'indépendant	77	3
Situation de chômage non conforme ¹	31	1
Véhicules non déclarés ou valeur sup. à 7000 F ²	104	7
Biens fonciers à Genève	4	0
**Attention un dossier peut cumuler plusieurs types de non-conformité Total des non-conformités constatées	386	21

¹Il s'agit des prestations de chômage non déclarées ou des défauts de collaboration ayant un impact sur les prestations de chômage

²A noter que l'évaluation des voitures est réalisée à l'aide du livret de cotation de véhicule (eurotaxglass's).

Le dossier du mois de l'ARTIAS
Octobre 2006

** Accès informatiques utilisés: Office cantonal de la population (OCP), Registre foncier, Service des automobiles et de la navigation, Office cantonal de l'emploi (chômage) et différents registres du commerce.*

L'enquête au besoin ou par sondage

L'enquête au besoin ou par sondage est une procédure généralement aussi longue que minutieuse. Sa réalisation, confiée à des inspecteurs, nécessite de nombreux contrôles tant dans les secteurs publics que privés.

La demande d'enquête est diligentée après au minimum 12 mois d'assistance, soit:

- **«au besoin»:** à la demande de l'assistant social et de sa hiérarchie en cas de suspicion de fraude ou de besoin de clarification d'une situation complexe.
- **«par sondage»:** à la suite d'un tirage au sort réalisé par le Service des enquêtes. L'enquête est donc activée de manière aléatoire.

Remarque: afin que l'enquête par sondage ait une valeur estimative (indicateur), il est nécessaire de garantir une sélection réellement basée sur le hasard et non sur une suspicion.

Il s'agit d'une procédure majoritairement administrative, même si des contrôles (pointages) de terrain sont souvent nécessaires au domicile des usagers et dans des entreprises privées.

Après réception d'un formulaire de demande d'enquête, sept inspecteurs rencontrent les usagers à domicile où ils procèdent à des auditions afin de recueillir leurs déclarations. Les actions ultérieures consistent à contrôler chaque élément du dossier avec différents moyens décrits ci-après.

La procédure d'enquête s'achève avec la livraison d'un rapport circonstancié transmis à l'assistant social.

Rarement opérée, la filature est, a priori, peu efficiente au regard du temps consacré et des informations découvertes. En outre, elle est jugée inappropriée au regard du respect de la sphère privée des individus.

La légitimité des contrôles est constituée par les éléments suivants:

- La mission des inspecteurs est légitimée par le Conseil d'Etat genevois à la suite d'une séance d'assermentation. A cette occasion, une carte de légitimation est délivrée à chaque collaborateur.
- L'article 7 de la Loi sur l'assistance publique (LAP) stipule que les autorités administratives et judiciaires, les employeurs et les organismes s'occupant de la personne qui sollicite une aide sont tenus de fournir gratuitement les renseignements et pièces nécessaires à l'application de la présente loi.
- Par ailleurs, tous les douze mois, l'usager de l'Hospice général (HG) signe un document intitulé: «Mon engagement en demandant une aide financière à l'HG». Par ce biais, les bénéficiaires acceptent de se soumettre en tout temps et sur simple demande de l'HG à une enquête du Service des enquêtes sur leur situation personnelle et économique.
- Dans le cadre de la procédure d'enquête, les bénéficiaires signent également des procurations autorisant spécifiquement le Service des enquêtes à procéder à des contrôles auprès des administrations cantonales, des assurances, des banques et des caisses de compensation.

Les résultats 2005:

RESULTAT DES ENQUETES AU BESOIN EFFECTUEES ¹	Assistance publique	RMCAS	Asile
<i>Année 2005</i>			
Dossiers conformes	147	18	52
Dossiers non conformes	215	22	52
Total dossiers traités	362	40	104
Non-conformités constatées par le Service des enquêtes * :			
Ressources non déclarées	83	13	27
Fortunes / biens mobiliers et immobiliers non déclarés	31	6	2
Droits non sollicités	36	2	2
Défaut de collaboration	80	4	25
Situation du ménage et/ou lieu de vie incorrecte	33	5	1
Total des non-conformités constatées	263	30	57

* Attention un dossier peut cumuler plusieurs types de non-conformité

¹Important: Il faut noter qu'en raison du succès de l'enquête «au besoin» auprès des assistants sociaux, nous avons répondu durant cet exercice exclusivement aux enquêtes «au besoin». Par conséquent, les résultats ne sont pas représentatifs de l'ensemble des usagers de l'HG. La suspicion de fraude était souvent déjà soulevée par le demandeur.

A noter que les défauts de collaboration à l'enquête engendrent l'interruption des prestations financières. L'enquête peut néanmoins être réactivée lors d'un retour de l'utilisateur à l'assistance; elle devient à ce stade de la procédure préalable à l'entrée en matière financière.

Les moyens

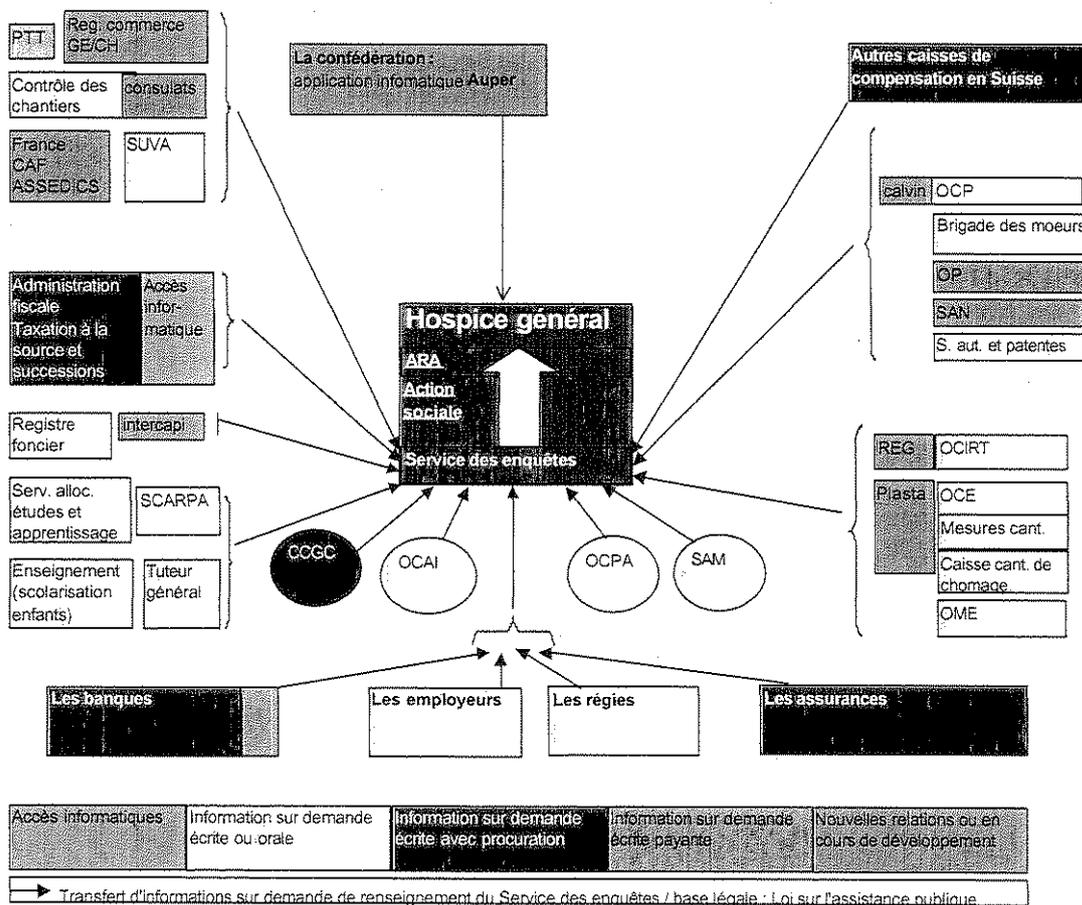
Le réseau et les accès informatiques

Au centre de toute activité d'investigation, le réseau est l'élément incontournable nécessaire à la vérification du bien-fondé de l'octroi de la prestation financière.

En raison de la subsidiarité des prestations de l'Hospice général, le champ des investigations est très large et nécessite, par conséquent, le développement d'un important travail en réseau afin de disposer aisément de toutes les informations nécessaires en fonction des spécificités de chaque dossier.

Voici un schéma représentatif des principaux fournisseurs d'informations du Service des enquêtes:

(voir lexique des abréviations en page 11)



Comme cela est indiqué en vert foncé dans le schéma ci-dessus, le SE dispose d'accès informatiques auprès de l'Office cantonal de la population (OCP), du Registre foncier, du Service des automobiles et de la navigation (SAN), de l'Office cantonal de l'emploi (accès intitulé PLASTA), de différents registres du commerce et du registre des réfugiés de la confédération (AUPER).

Ces accès permettent d'obtenir, sans délai, des données fiables. Ces connexions informatiques font le succès des enquêtes d'ouverture (traitées en deux jours ouvrables) et limitent, par ailleurs, les temps de traitement de l'enquête au besoin ou par sondage.

Le dossier du mois de l'ARTIAS
Octobre 2006

Les autres informations sont glanées oralement et par écrit auprès de toutes les instances représentées ci-dessus et bien au-delà lorsque la situation l'exige, notamment dans d'autres cantons et à l'étranger.

Les entretiens d'enquête

Majoritairement auditionné à domicile, l'usager est l'un des principaux fournisseurs d'informations du Service des enquêtes. Les éléments fournis doivent être dûment contrôlés par les inspecteurs ou corroborés par des justificatifs.

Au-delà des nombreuses questions préétablies répondant aux critères habituels de l'enquête, l'observation de l'environnement familial à domicile et les signes non verbaux émis par l'usager conduisent l'inspecteur à approfondir ou non certains aspects du dossier. Par conséquent, les techniques de communication s'avèrent être des outils efficaces afin d'obtenir un maximum d'informations utiles aux investigations subséquentes.

En lien avec l'identité institutionnelle, l'empathie et le respect font partie des valeurs intrinsèques du concept de l'enquête à l'Hospice général. Elles permettent en outre d'obtenir de bien meilleurs résultats lors des entretiens. A contrario, utilisation de méthodes plus «musclées» envers les usagers peut engendrer la rétention d'informations. Néanmoins, les questions «gênantes» doivent être posées et les justificatifs y relatifs transmis à la demande des inspecteurs.

En aucun cas, l'inspecteur ne peut exiger ou contraindre un usager à collaborer dans le cadre de l'enquête. Si ce dernier est absent aux rendez-vous fixés, refuse de signer les procurations d'usage ou ne souhaite pas répondre à une ou plusieurs questions, le défaut de collaboration est communiqué à l'assistant social en charge du dossier. C'est ensuite à la Fonction action sociale de prendre les mesures qui conviennent au regard de la problématique sociale et du cadre légal.

Les compétences

La notion de subsidiarité des prestations de l'Hospice général rend l'enquête au besoin ou par sondage très complexe. En effet, les investigations conduisent les inspecteurs à réaliser des contrôles dans des domaines aussi divers que variés, tels que:

- les assurances sociales
- les successions
- la législation des administrations connexes
- la comptabilité
- les sociétés ou associations (activités indépendantes)
- la fiscalité
- les assurances privées
- les capitaux, la prévoyance professionnelle

Une formation spécifique à l'activité de l'inspecteur n'existe pas. Une bonne partie de la formation est donc réalisée à l'interne. Les directives liées à la relation avec l'usager et les pistes d'investigation empiriquement pertinentes sont spécifiquement produites au sein du service tant par les anciens inspecteurs que par le chef de service.

Les éléments principaux du profil-type requis à l'engagement d'un inspecteur sont:

- Une formation de niveau maturité gymnasiale ou formation jugée équivalente assortie d'une expérience dans le domaine tertiaire de 3 ans au minimum (banque, fiduciaire, assurance, administration connexe)
- Des connaissances du tissu social genevois
- Une aptitude à travailler de manière indépendante, un esprit d'analyse et de synthèse
- La maîtrise de la langue française (orthographe et rédaction) et d'une langue étrangère
- La maîtrise des outils bureautiques usuels.

La collaboration

Partenariat avec les assistants sociaux

Les échanges entre le personnel du Service des enquêtes et les responsables des dossiers d'assistance sont continus tout au long de la procédure d'enquête.

En amont, sur le formulaire de demande, les motifs et indices à l'origine de la demande doivent être étayés de manière exhaustive par les assistants sociaux.

Durant le processus d'enquête, les changements de situation doivent être communiqués au Service des enquêtes. Réciproquement, les inspecteurs livrent les découvertes susceptibles de modifier le budget d'assistance au fur et à mesure de leur apparition avant la livraison finale du rapport.

Partage des responsabilités

Le SE est un service support hiérarchiquement indépendant des services demandeurs. Il garantit ainsi un positionnement neutre sur ses constats. Il est chargé de fournir des informations factuelles, exemptes de jugement de valeur sur la situation des usagers.

A charge de la Fonction action sociale, responsable des dossiers d'assistance, de prendre les mesures qui en découlent; le Service des enquêtes intervient dans le cadre de la décision uniquement à titre consultatif.

Suivi des enquêtes

Si la comptabilisation des résultats des enquêtes (la valeur ajoutée) est primordiale, l'évaluation du suivi l'est tout autant. En effet, le suivi permet de s'assurer et de démontrer que les abus sont traqués et que leur découverte est suivie d'effets.

En pratique, lorsque le rapport d'enquête est adressé à l'assistant social, une fiche de suivi est simultanément transmise à son responsable. Les mesures décidées sont ensuite retournées au Service des enquêtes où elles sont trimestriellement comptabilisées.

Ci-dessous le suivi des enquêtes comptabilisé en corrélation avec les résultats présentés en pages 4 et 6:

SUIVI DES ENQUETES D'OUVERTURE 1^{er} semestre 2006	Assistance publique	RMCAS
<i>Nombre de dossiers présentant une ou plusieurs non-conformités :</i>	326	20
Mesures prises: refus d'entrée en matière	79	3
Entrée en matière après mesures	184	12
Suivi inconnu ou en cours de traitement	63	5

SUIVI DES ENQUETES AU BESOIN en 2005	Assistance publique	RMCAS	Asile
<i>Nombre de dossiers présentant une ou plusieurs non-conformités :</i>	215	22	52
Mesures prises: arrêt d'aide	70	10	1
Autres mesures: (modification de budget, reconnaissance de dette signée, mesure sociale,...)	113	12	34
Aucune mesure appliquée ou mesure non applicable	32	0	17

Collaboration interdépartementale

Pour lutter contre le travail au noir et la perception abusive de prestations d'aide sociale, le Conseil d'Etat genevois a institué un groupe de travail en décembre 2004 regroupant les principaux services de l'Etat concernés par cette problématique.

L'Hospice général, représenté dans le cadre de ce groupe, développe de nouvelles opportunités de contrôle et, au moyen de son Service des enquêtes, transmet à l'interne les informations pertinentes aux services concernés. Les éléments ainsi communiqués font également l'objet d'un suivi.

Conclusion

Le contrôle de gestion et l'audit (instruments de contrôles) examinent le processus d'octroi de la prestation d'aide financière. Ces outils de contrôle sont principalement destinés à analyser la gestion interne de l'entreprise. Ils ne permettent pas la vérification des déclarations des usagers auprès des établissements publics et privés (banques, employeurs, caisses de compensation, etc.).

Par conséquent, les nombreuses estimations réalisées en matière de fraude qui ne se basent que sur des contrôles internes ne peuvent en aucun cas être fiables.

Au-delà du contrôle des éléments constitutifs de la demande d'aide financière, au fil du temps, l'usager, contraint de vivre selon les barèmes d'assistance, est tenu de déclarer tout changement de situation ou de revenu au risque de voir ses prestations réduites selon les directives en vigueur. Raison pour laquelle, à l'instar des contrôles de vitesse opérés sur l'autoroute, des vérifications régulières à différents niveaux s'avèrent indispensables pour limiter les écarts de conduite.

La mise en place d'un Service des enquêtes décharge l'assistance sociale à plusieurs titres. Elle limite leurs tâches administratives liées au contrôle et génère une diminution des demandes en dissuadant les fraudeurs potentiels de recourir aux prestations d'assistance. La crédibilité de l'organisme en dépend, notamment au niveau de l'égalité de traitement de l'ensemble des bénéficiaires.

Quelques chiffres

- **244** millions est le montant en prestations financières versées par l'Hospice général à Genève en 2005, soit 161 millions pour l'assistance publique, 26 millions pour le RMCAS et 57 millions d'assistance pour l'Aide aux requérants d'asile.
- **1.1** million est le coût du Service des enquêtes de l'Hospice général en 2005.
- **24** est le nombre de plaintes pénales déposées par l'Hospice général en 2005, majoritairement à la suite d'une enquête.

Lexique des abréviations

(principalement établi pour la lecture du schéma relatif au réseau en page 7)

ARA	:	Aide aux requérants d'asile
AUPER	:	Accès informatique au registre de la confédération pour les réfugiés
CAF	:	Caisse d'allocations familiales (France)
CCGC	:	Caisse cantonale genevoise de compensation
HG	:	Hospice général
INTERCAPI	:	Accès informatique au Registre foncier
OCAI	:	Office cantonal de l'assurance invalidité
OCE	:	Office cantonal de l'emploi
OCIRT	:	Office cantonal de l'inspection et des relations du travail
OCP	:	Office cantonal de la population
OCPA	:	Office cantonal des personnes âgées
OME	:	Office de la main d'œuvre étrangère
OP	:	Office des poursuites
RMCAS	:	Revenu minimum cantonal accordé aux chômeurs en fin de droit
SAM	:	Service de l'assurance maladie
SAN	:	Service des automobiles et de la navigation
SCARPA	:	Service cantonal de recouvrement de pension alimentaire
SE	:	Service des enquêtes