



Revisione parziale

Legge sull'assistenza alle persone nel bisogno (LCAss; CSC 546.250)

Restituzione di prestazioni assistenziali di diritto in materia di assistenza sociale

Rapporto esplicativo

Settembre 2023

Indice

| | | |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 1 | SITUAZIONE INIZIALE E NECESSITÀ DI AGIRE | 2 |
| 2 | REGOLAMENTAZIONE ATTUALE NEL CANTONE DEI GRIGIONI | 2 |
| 2.1 | BASE LEGALE | 2 |
| 2.2 | ASSISTENZA SOCIALE PERCEPITA ILLEGALMENTE | 3 |
| 2.3 | ASSISTENZA SOCIALE PERCEPITA LEGALMENTE | 3 |
| 3 | ATTUAZIONE NEI COMUNI | 4 |
| 3.1 | VALUTAZIONE | 4 |
| 3.2 | RISULTATI | 4 |
| 4 | NUOVA REGOLAMENTAZIONE PER LA RESTITUZIONE DI PRESTAZIONI ASSISTENZIALI | 5 |
| 4.1 | RESTITUZIONE TRAMITE IL REDDITO DA ATTIVITÀ LUCRATIVA..... | 6 |
| 4.2 | INCREMENTO PATRIMONIALE | 8 |
| 5 | CASI PARTICOLARI IN RELAZIONE ALLA RESTITUZIONE | 9 |
| 5.1 | ASSISTENZA SOCIALE PERCEPITA DURANTE UNA PRIMA FORMAZIONE | 10 |
| 5.2 | PRESTAZIONI IN RELAZIONE A MISURE DI INSERIMENTO PROFESSIONALE E INTEGRAZIONE SOCIALE..... | 11 |
| 5.3 | PRESTAZIONI CIRCOSTANZIALI NEL QUADRO DI SPESE SANITARIE CONNESSE ALLA DISABILITÀ..... | 12 |
| 5.4 | PREMI RESIDUI DOPO DEDUZIONE DELLA RIP | 13 |
| 5.5 | PRESTAZIONI DI LIBERO PASSAGGIO | 13 |
| 5.6 | SINTESI CONCERNENTE I CASI SPECIALI | 13 |
| 6 | SPIEGAZIONI RELATIVE ALLE NUOVE DISPOSIZIONI | 14 |
| 7 | CONSEGUENZE FINANZIARIE E PER IL PERSONALE | 16 |
| 7.1 | CONSEGUENZE FINANZIARIE..... | 16 |
| 7.2 | CONSEGUENZE IN TERMINI DI PERSONALE..... | 16 |
| 8 | ENTRATA IN VIGORE | 16 |

1 Situazione iniziale e necessità di agire

Con l'incarico Holzinger-Loretz concernente la rinuncia all'obbligo di restituzione per giovani adulti che seguono una prima formazione, presentato nella sessione di giugno 2021, si intendeva incaricare il Governo di abrogare l'obbligo di restituzione delle spese di assistenza per giovani adulti che seguono una prima formazione, al massimo fino al compimento del 25° anno d'età.

Con la sua risposta del 24 agosto 2021 (prot. n. 763/2021) il Governo ha chiesto al Gran Consiglio di modificare come segue l'incarico presentato:

Il Governo sottopone al Gran Consiglio un messaggio relativo all'abrogazione dell'obbligo di restituzione delle prestazioni di aiuto sociale per giovani adulti che seguono una prima formazione e verifica inoltre la regolamentazione vigente in merito all'obbligo di restituzione delle prestazioni di aiuto sociale per tutte le persone bisognose.

Nella sessione di ottobre 2021 il Gran Consiglio ha accolto l'incarico ai sensi della richiesta del Governo con 90 voti contro 0 e nessuna astensione.

2 Regolamentazione attuale nel Cantone dei Grigioni

2.1 Base legale

La restituzione (e la prescrizione) di prestazioni assistenziali è disciplinata nell'art. 11 della legge sull'assistenza alle persone nel bisogno (legge cantonale sull'assistenza, LCAss; CSC 546.250):

- Se le condizioni di sostanza o di reddito della persona assistita migliorano, essa deve restituire senza interessi le prestazioni di aiuto percepite negli ultimi 15 anni. La restituzione deve avvenire solo in misura da non provocare una nuova situazione di bisogno (art. 11 cpv. 2 LCAss).
- Una prestazione percepita illegalmente dev'essere restituita con gli interessi (art. 11 cpv. 3 LCAss).
- L'autorità assistente ha diritto alla successione della persona assistita in misura delle prestazioni erogate (art. 11 cpv. 4 LCAss).
- Il diritto alla restituzione cade in prescrizione nei confronti della persona assistita 15 anni dopo l'ultimo pagamento di una prestazione e nei confronti degli eredi della persona assistita entro un anno da quando hanno adito l'eredità (art. 11 cpv. 5 LCAss).

- Spese di assistenza versate per la partecipazione a programmi occupazionali o a offerte lavorative del secondo mercato del lavoro non sono soggette all'obbligo di restituzione (art. 11 cpv. 7 LCAss).

2.2 Assistenza sociale percepita illegalmente

Prestazioni di assistenza sociale percepite illegalmente devono essere restituite in ogni caso, come previsto dall'art. 11 cpv. 3 LCAss. Si parla di prestazioni di assistenza sociale percepite illegalmente quando delle prestazioni assistenziali sono state ottenute sulla base di indicazioni non veritiere o incomplete oppure quando dei cambiamenti rilevanti ai fini dell'assistenza non vengono notificati o vengono notificati troppo tardi. A prescindere da eventuali aspetti di rilevanza penale legati all'assistenza sociale percepita illegalmente, anche il divieto di indebito arricchimento si esprime contro una rinuncia alla restituzione. Ciò considerato l'art. 11 cpv. 3 LCAss non necessita di modifiche, tanto più che questo tipo di restituzione non è nemmeno oggetto dell'incarico Holzinger-Loretz.

Quando si tratta di restituzione, le spiegazioni contenute nel presente rapporto esplicativo si riferiscono sempre all'assistenza sociale percepita legalmente.

2.3 Assistenza sociale percepita legalmente

Conformemente all'art. 11 cpv. 2 LCAss, in caso di miglioramento delle condizioni di sostanza o di reddito della persona assistita, le prestazioni assistenziali percepite negli ultimi 15 anni devono essere rimborsate senza interessi. La restituzione deve avvenire solo in misura da non provocare una nuova situazione di bisogno.

Ai comuni spetta un ampio margine di apprezzamento quando si tratta di dare attuazione a questa disposizione. Né la legge né le disposizioni esecutive della legge cantonale sull'assistenza (DELCAss; CSC 546.270) forniscono altre spiegazioni riguardo a ciò che sia da intendere con miglioramento delle condizioni di sostanza o di reddito oppure con nuova situazione di bisogno. Il comune decide in merito alla questione di quale parte di sostanza e reddito possa o debba essere utilizzata per restituire debiti di assistenza sociale. A questo scopo ci si può rifare quale aiuto alle linee guida della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (CSIAS). Tuttavia la prassi seguita nei comuni fa sì che sorgano disparità a livello cantonale. Infatti, mentre alcuni comuni danno seguito alle raccomandazioni contenute nelle linee guida CSIAS e riconoscono delle franchigie, altri comuni non le ammettono. In relazione alla restituzione tramite il reddito da attività lucrativa la situazione è analoga. Alcuni comuni calcolano l'importo mensile da restituire secondo le linee guida CSIAS, mentre altri comuni proce-

dono a un calcolo proprio. In questo modo nel Cantone dei Grigioni non è garantita una procedura uniforme, ciò che non permette né una certezza del diritto né, come accennato, un'uguaglianza giuridica.

Il diritto alla restituzione cade in prescrizione 15 anni dopo l'ultimo pagamento di una prestazione. L'intervento della prescrizione fa sì che un credito di per sé esistente nei confronti del debitore non possa più essere fatto valere. Se la prescrizione viene interrotta dai comuni, il termine di prescrizione ricomincia dall'inizio. La prescrizione deve essere osservata d'ufficio dalle autorità e quindi anche dai comuni.

3 Attuazione nei comuni

3.1 Valutazione

Nel periodo compreso tra il 10 marzo 2023 e l'11 aprile 2023 l'Ufficio cantonale del servizio sociale ha interrogato i comuni in merito all'attuazione concreta dell'obbligo di restituzione, tra l'altro anche in merito alle corrispondenti restituzioni per i casi conclusi tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2022.

Il questionario è stato compilato da 59 dei 101 comuni che l'hanno ricevuto (tasso di risposta del 58,4 per cento). 34 comuni su 101 hanno messo a disposizione dell'Ufficio cantonale del servizio sociale i dati relativi alle restituzioni dei casi conclusi tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2022 (tasso di risposta del 33,7 per cento). Un comune ha fornito gli importi nonché altre informazioni per gli anni 2011 e 2012. Per l'analisi degli importi effettivi delle restituzioni è stato possibile fare capo a 687 casi di assistenza sociale.

3.2 Risultati

Cinque dei 59 comuni che hanno preso parte al sondaggio non hanno erogato alcuna prestazione di assistenza sociale nel corso degli ultimi cinque anni. Dei 54 comuni rimanenti, 43 comuni chiedono la restituzione di prestazioni di assistenza sociale (ciò che corrisponde all'80 per cento scarso).

Quattro comuni su 43 hanno previsto una procedura particolare in caso di giovani adulti. Poiché due di questi quattro comuni sono comuni molto popolosi, un numero significativo di casi risulta interessato da questa procedura particolare. In due di questi quattro comuni il diritto alla restituzione non viene fatto valere in caso di giovani adulti. Uno di questi quattro comuni fa valere il diritto presso i genitori, mentre un comune rinuncia alla restituzione per il periodo della prima formazione. In due comuni l'obiettivo dell'incarico Holzinger-Loretz è quindi già realtà.

L'analisi dei 687 casi di assistenza sociale mostra che sono state erogate legalmente prestazioni di assistenza sociale soggette all'obbligo di restituzione per un importo complessivo di 16 096 044.17 franchi. 2 138 772.15 franchi sono stati restituiti. Ciò corrisponde a circa il 13 per cento. Non è tuttavia possibile indicare se il presupposto di condizioni agiate senza nuova situazione di bisogno sia stato raggiunto in relazione alla somma complessiva pari a 16 096 044.17 franchi e se l'importo complessivo sia stato fatturato.

Nello stesso periodo sono inoltre stati restituiti 18 861.35 franchi su 63 441.95 franchi ovvero circa il 30 per cento delle prestazioni di assistenza sociale percepite illegalmente e 4 491 995.90 franchi su 8 102 774.50 franchi ovvero circa il 55 per cento delle prestazioni di assistenza sociale anticipate.

Quota di restituzione per 687 casi di assistenza sociale in 34 comuni per prestazioni di assistenza sociale erogate nel periodo compreso tra il 1.1.2017 e il 31.12.2022

| Genere di assistenza sociale | Totale assistenza sociale versata (fr.) | Assistenza sociale da restituire (fr.) | Importi restituiti (fr.) | Importi ancora scoperti (fr.) | Quota di restituzione |
|------------------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------|
| percepiti legalmente | 17 523 028.95 | 16 096 044.17 | 2 138 772.15 | 13 657 272.02 | 13,29 % |
| percepiti illegalmente | 63 441.95 | 63 441.95 | 18 861.35 | 44 580.60 | 29,73 % |
| anticipati | 8 102 774.50 | 8 102 774.50 | 4 491 995.90 | 3 610 778.60 | 55,44 % |

4 Nuova regolamentazione per la restituzione di prestazioni assistenziali

A titolo introduttivo occorre osservare che si deve prescindere sia da una rinuncia integrale alla restituzione sia da una restituzione completa.

Una rinuncia integrale alla restituzione di prestazioni di assistenza sociale significherebbe che le prestazioni assistenziali finanziarie dell'assistenza sociale sarebbero da considerare quali contributi a fondo perso. Un sostegno incondizionato senza obbligo di restituzione libererebbe le persone assistite dalla loro responsabilità di provvedere al proprio fabbisogno esistenziale. Tutte le entrate e i valori patrimoniali di persone ex assistite sarebbero tutelati da un prelievo. Il fatto che l'ente pubblico competente debba rinunciare fin da principio a una restituzione di prestazioni di assistenza sociale pare insostenibile sia dal profilo giuridico sia da quello della politica sociale. Del resto nessun Cantone in Svizzera vi rinuncia integralmente.

Occorre prendere le distanze anche da una restituzione integrale dell'assistenza sociale. Da un lato ciò non permetterebbe di dare attuazione all'incarico del Gran Consiglio. D'altro lato nella prassi ciò farebbe sì che tutte le prestazioni che ricadono nel concetto generale di aiuto

sociale vengano messe sullo stesso piano e considerate come debiti di assistenza sociale. Sia con riguardo alla cerchia di persone che percepiscono assistenza sociale, sia con riguardo alle differenti forme di prestazioni all'interno dell'aiuto sociale economico ciò comporterebbe una generalizzazione senza distinzioni che in fin dei conti sarebbe ingiustificata e sproporzionata.

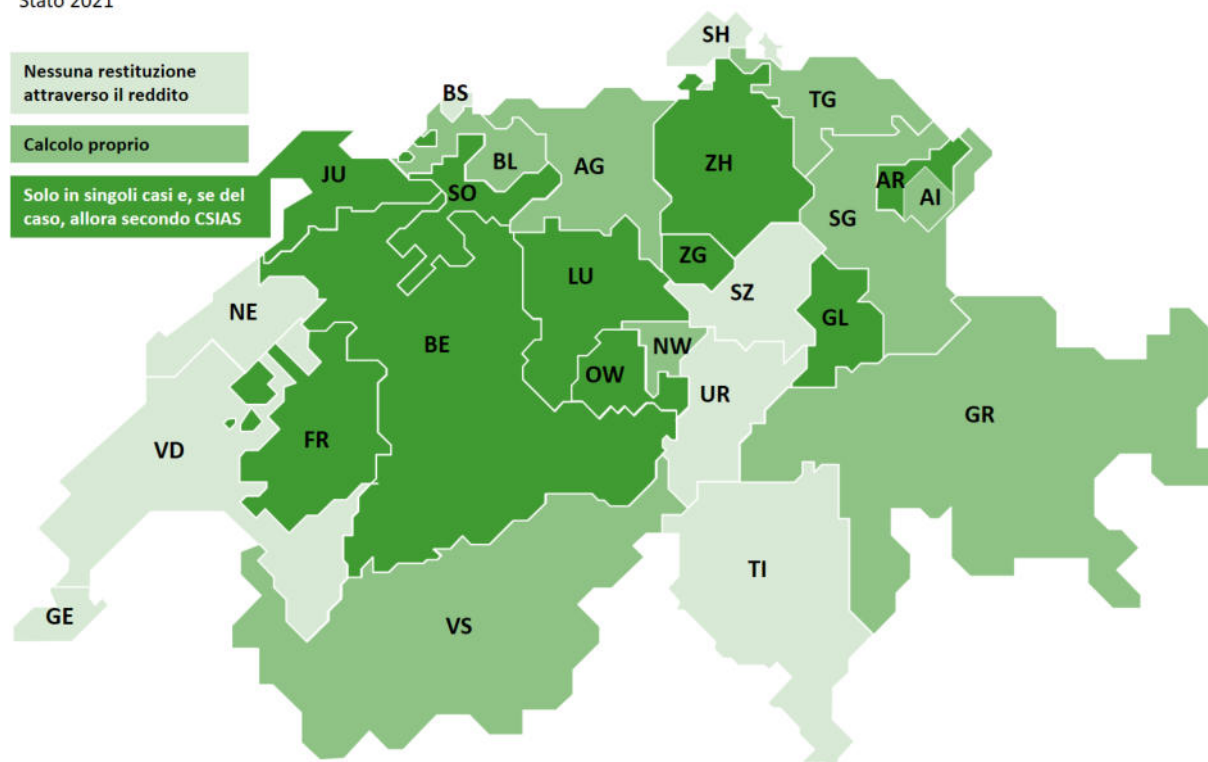
Di conseguenza nei Grigioni occorre puntare a un modello differenziato.

4.1 Restituzione tramite il reddito da attività lucrativa

Le linee guida CSIAS raccomandano di rinunciare a chiedere una restituzione in caso di condizioni agiate conseguenti a redditi da attività lucrativa. Se la legge (cantonale) prevede comunque un obbligo di restituzione attingendo ai redditi da attività lucrativa, le linee guida CSIAS raccomandano di accordare un limite di reddito generoso. Ciò significa che per la restituzione non ci si deve basare sull'intero reddito che supera il fabbisogno. Attualmente 18 Cantoni (AR, BS, BE, FR, GE, GL, JU, LU, NE, OW, SH, SZ, SO, TI, UR, VD, ZG, ZH) non prevedono alcun obbligo di restituzione attingendo al reddito oppure tale obbligo è previsto solo in singoli casi (e, se del caso, in conformità alle linee guida CSIAS).

Restituzione dell'assistenza sociale attraverso il reddito

Stato 2021

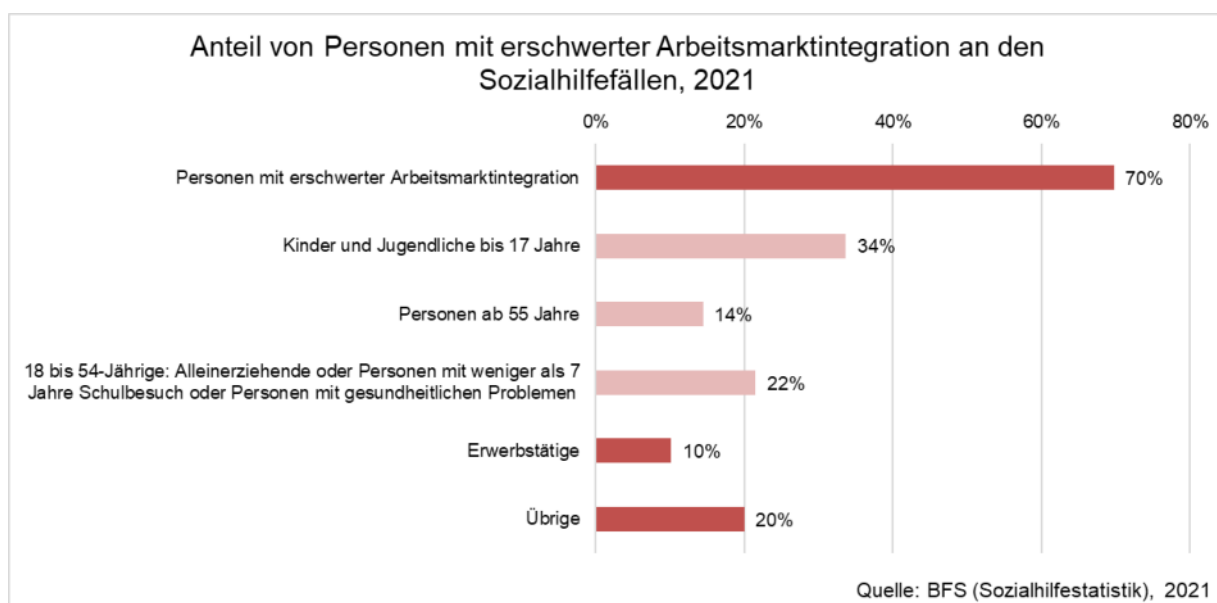


Fonte: CSIAS, monitoraggio assistenza sociale 2021

Attraverso la rinuncia alla restituzione attingendo al reddito da attività lucrativa si mira in maniera ottimale all'obiettivo di raggiungere (nuovamente) l'indipendenza economica. In partico-

lare la pandemia di COVID-19 ha mostrato di nuovo che i motivi per cui le persone hanno bisogno dell'assistenza sociale sono numerosi e differenti. Con l'esenzione dall'obbligo di restituzione attingendo al reddito da attività lucrativa viene creato un incentivo affinché il proprio potenziale economico venga sfruttato appieno. In questo modo dal punto di vista economico generale viene sfruttato al meglio il potenziale di risorse lavorative nazionale. Inoltre si riduce l'onere amministrativo per i comuni; verrebbe meno la necessità di verificare periodicamente l'obbligo di restituzione.

Tuttavia il fatto che dallo Stato e, nel Cantone dei Grigioni, dai comuni ci si attenda una rinuncia a una fonte di restituzione di prestazioni di assistenza sociale avrebbe conseguenze negative. In particolare nei casi in cui la persona ex assistita consegue un reddito elevato, la mancanza di un obbligo di restituzione attingendo al reddito da attività lucrativa può essere considerata inaccettabile. Va ricordato che si tratta di un caso eccezionale piuttosto raro. Di norma la situazione finanziaria delle persone ex assistite rimane difficile e in particolare il loro reddito rimane scarso, come spiegato di seguito.



Il 70 per cento delle persone sostenute presenta condizioni difficili in relazione alla possibilità di integrazione nel mercato del lavoro. Il 10 per cento delle persone assistite dipende da prestazioni assistenziali nonostante eserciti un'attività lucrativa. Per il 20 per cento degli assistiti è possibile un inserimento nel mercato del lavoro. Occorre tuttavia considerare che il 50,3 per cento delle persone assistite di età compresa tra 25 e 64 anni dispone al massimo di un diploma di scuola dell'obbligo. Un ulteriore 44 per cento delle persone assistite di età compresa

tra 25 e 64 anni dispone di un diploma di livello secondario II quale più alta formazione conclusa¹. Il reddito da attività lucrativa conseguito dopo l'affrancamento dall'assistenza sociale corrisponde quindi a un reddito modesto.

Ciononostante appare opportuno prevedere un obbligo di restituzione in caso di condizioni agiate da reddito da attività lucrativa, anche se si tratta di casi piuttosto rari. Tale obbligo dovrà tuttavia essere organizzato in conformità alle linee guida CSIAS. Questo significa che solo una parte del reddito deve essere soggetta all'obbligo di restituzione. Il Governo dovrà stabilire le basi per il calcolo del reddito determinante ai fini della restituzione e nel fare ciò dovrà orientarsi alle linee guida CSIAS. Queste prevedono che il doppio del fabbisogno di base con le ulteriori posizioni (spese di alloggio, assistenza medica di base e altre spese come ad esempio imposte, assicurazioni, contributi di mantenimento, spese di malattia) venga contrapposto al reddito. Se il reddito è superiore al fabbisogno calcolato, al massimo la metà della differenza calcolata tra reddito e fabbisogno computabile è soggetta a restituzione. Al momento non si intende ancora definire se il Governo riprenderà esattamente questo modello; l'importante è prevedere una soluzione di semplice esecuzione per i comuni.

Inoltre, sempre come previsto dalle linee guida CSIAS, in caso di durata pluriennale dell'assistenza la restituzione da reddito deve essere fatta valere al più presto un anno dopo il termine dell'assistenza, al fine di non mettere a rischio l'integrazione sociale ed economica. La durata della restituzione ammonta a quattro anni. Ciò fa sì che una volta trascorsi quattro anni si rinunci alla restituzione delle prestazioni di assistenza sociale rimaste scoperte.

Queste modalità stimolano a conseguire un'autonomia economica, anche se rimane in essere un determinato obbligo di restituzione. Il termine di un anno prima che venga fatto valere il diritto alla restituzione nonché la limitazione temporale a quattro anni dell'obbligo di restituzione impediscono che le persone rinuncino a lavorare perché hanno debiti.

4.2 Incremento patrimoniale

Si parla di condizioni finanziariamente agiate a seguito di incremento patrimoniale se la persona assistita ottiene mezzi finanziari senza aver lavorato. Ciò può avvenire ad esempio a seguito di eredità o di vincita alla lotteria. Le linee guida CSIAS raccomandano di prevedere un obbligo di restituzione in caso di condizioni finanziariamente agiate a seguito di incrementi patrimoniali. Tuttavia viene anche raccomandato di concedere franchigie, come quelle che ven-

¹ Fonte UST - Statistica dell'aiuto sociale 2021

gono considerate nel calcolo delle prestazioni complementari annuali ai sensi della legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC; RS 831.30):

- per persone singole 30 000 franchi
- per coniugi e partner registrati 50 000 franchi
- per ogni figlio minorenni 15 000 franchi

Nel presente caso deve essere il Governo a poter stabilire le franchigie. Nel fare questo deve orientarsi alle linee guida CSIAS. Devono ritenersi date condizioni agiate quando l'intera sostanza (incremento patrimoniale unito a eventuale sostanza già disponibile) supera la soglia della franchigia. La differenza tra la sostanza determinata in questo modo e la franchigia può essere fatta valere per la restituzione di prestazioni di assistenza sociale. Altra sostanza di cui dispone la persona assistita, ad es. risparmi da reddito da attività lucrativa, non può essere resa oggetto di richieste di restituzione.

La maggior parte dei Cantoni si orienta alle linee guida CSIAS in sede di determinazione della franchigia (AR, BS, FR, GE, GL, JU, LU, OW, SO, TI, UR, VS, ZG, ZH). Alcuni Cantoni prevedono franchigie proprie (AG, BE, BL, SG, SH). I Cantoni SZ e TG non hanno definito soglie concrete riguardo alla franchigia. Nel diritto vigente il Cantone dei Grigioni non prevede franchigie.

Un obbligo di restituzione a seguito di incremento patrimoniale è giustificato e necessario. Nell'interesse dell'armonizzazione con altri Cantoni questo obbligo deve essere configurato ai sensi delle linee guida CSIAS. Le franchigie introdotte in questo modo, che in fin dei conti devono essere stabilite dal Governo nell'ordinanza, portano alla creazione di un cuscinetto finanziario che può evitare la necessità di un nuovo sostegno in periodi difficili. Inoltre franchigie uniformi significano parità di trattamento in relazione all'attuazione.

5 Casi particolari in relazione alla restituzione

Le linee guida CSIAS (E. 2.4) prevedono che le seguenti prestazioni non sono soggette all'obbligo di restituzione:

- prestazioni erogate per la promozione dell'inserimento professionale o dell'integrazione sociale, segnatamente franchigie su reddito (FR), supplementi di integrazione (SI) o prestazioni circostanziali (PCi) in relazione alle misure di integrazione)
- prestazioni erogate per la copertura dei premi per l'assicurazione malattia obbligatoria in aggiunta alla riduzione individuale dei premi (RIP)

- prestazioni erogate in considerazione di una disabilità, a complemento dell'assistenza sanitaria inclusa nella copertura dei bisogni primari (PCi in relazione alle spese sanitarie connesse alla disabilità)

Le linee guida CSIAS (E. 2.5) prevedono inoltre che i minorenni o i giovani adulti che hanno ricevuto sostegno mentre seguivano una prima formazione sono esonerati dall'obbligo di restituzione.

5.1 Assistenza sociale percepita durante una prima formazione

Con la misura della rinuncia nel caso di giovani adulti a una restituzione di prestazioni dell'assistenza sociale percepite durante una prima formazione, richiesta anche dal Gran Consiglio nel quadro dell'incarico Holzinger-Loretz, si intende aumentare la possibilità che i giovani adulti intraprendano e concludano una formazione e che possano fare i primi passi nella loro indipendenza economica senza essere indebitati.

In conformità all'art. 302 cpv. 2 del Codice civile svizzero (CC; RS 210) i genitori devono procurare al figlio un'adeguata istruzione generale e professionale, conforme quanto possibile alle sue attitudini e inclinazioni. In tale contesto, secondo l'art. 276 cpv. 2 CC i genitori provvedono in comune, ciascuno nella misura delle sue forze, al debito mantenimento del figlio e assumono in particolare le spese di formazione. In conformità all'art. 277 cpv. 1 CC, l'obbligo di mantenimento da parte dei genitori dura fino alla maggiore età del figlio. Se, raggiunta la maggiore età, il figlio non ha ancora una formazione adeguata, in base all'art. 277 cpv. 2 CC i genitori, per quanto si possa ragionevolmente pretendere da loro dato l'insieme delle circostanze, devono continuare a provvedere al suo mantenimento fino al momento in cui una simile formazione possa normalmente concludersi. Ne risulta che nel caso di giovani adulti che stanno svolgendo una prima formazione al coinvolgimento dei genitori va attribuita la massima priorità. I giovani adulti che stanno seguendo una prima formazione vengono quindi sostenuti soltanto nel caso in cui i genitori stessi si trovano in situazione di bisogno, non sono in grado di garantire il necessario mantenimento o non sono disposti a dare seguito al loro obbligo di mantenimento. In quest'ultimo caso le prestazioni dell'assistenza sociale hanno carattere di anticipo. Se i giovani adulti che seguono una prima formazione vivono con i genitori, in linea di principio sussiste un diritto ad assistenza sociale soltanto se anche i genitori dipendono dall'assistenza.

In linea di principio, durante una formazione le persone non dovrebbero dipendere dall'aiuto sociale economico. Tuttavia la prassi mostra che le borse di studio erogate non coprono sempre tutti i costi riconosciuti. È quindi possibile che giovani adulti debbano percepire prestazioni assistenziali. Al fine di garantire che i giovani adulti intraprendano e concludano una formazione e che possano fare i primi passi nella loro indipendenza economica senza essere indebi-

tati, i giovani adulti devono essere esonerati dall'obbligo di restituzione di prestazioni assistenziali che percepiscono durante la loro prima formazione, questo anche in conformità alle linee guida CSIAS. I giovani adulti non devono essere gravati della prospettiva di una montagna di debiti da restituire già all'inizio della loro vita lavorativa. Tuttavia da questo gruppo di persone si può pretendere che viva nell'economia domestica dei genitori durante la prima formazione, se ciò risulta ragionevole. In questo modo è quantomeno possibile contenere al minimo eventuali prestazioni di assistenza sociale. Va ricordato che i giovani adulti che (ancora) non seguono una prima formazione devono restituire le prestazioni di assistenza sociale percepite in conformità alle consuete regole applicabili.

Stando al monitoraggio assistenza sociale 2021 della CSIAS, in 20 Cantoni i giovani adulti sono esonerati dall'obbligo di restituire prestazioni di assistenza sociale percepite durante la prima formazione.

5.2 Prestazioni in relazione a misure di inserimento professionale e integrazione sociale

Tra le prestazioni di assistenza sociale in relazione all'inserimento professionale e all'integrazione sociale rientrano FR, SI nonché PCi in caso di misure di integrazione.

A persone sostenute tramite l'assistenza sociale che conseguono un reddito sul mercato del lavoro primario e che quindi ricevono un salario a condizioni usuali di mercato vengono solitamente concesse FR. Ciò significa che una determinata quota del reddito da attività lucrativa non viene considerata quale entrata nel budget di sostegno. In questo modo le persone in questione dispongono di mezzi che vanno oltre il minimo esistenziale ai sensi del diritto in materia di assistenza sociale. Con la FR si intende creare un incentivo affinché le persone assistite esercitino un'attività lucrativa possibilmente completa e remunerativa.

Attraverso un SI possono essere riconosciute a livello finanziario le prestazioni fornite da persone che percepiscono l'assistenza sociale e finalizzate alla loro integrazione sociale o al loro inserimento professionale. Un SI viene accordato se la persona in questione, tenendo conto delle sue risorse personali, compie uno sforzo per migliorare la propria integrazione sociale o il proprio inserimento professionale. Prestazioni non retribuite le quali, benché rappresentino uno sforzo da parte di persone assistite, non favoriscono la loro integrazione, non vengono riconosciute con un SI. Un'eccezione è costituita dal sostegno o dalle cure prestate a un familiare prossimo (figlio, coniuge, genitore). In casi simili è possibile l'erogazione di un SI anche se le opportunità sul mercato del lavoro per la persona che presta aiuto non vengono migliorate.

Si parla di PCi in relazione a misure di integrazione se nel quadro della partecipazione a un programma di integrazione risultano spese supplementari che vengono prese a carico dall'assistenza sociale, ad esempio per pasti fuori casa, spese di viaggio dal luogo di domicilio al luogo di lavoro, ecc.

Lo scopo di tali prestazioni di assistenza sociale è offrire un riconoscimento finanziario per gli sforzi compiuti dalle persone i quali nel migliore dei casi comportano un affrancamento dall'assistenza sociale. In questo caso alle prestazioni di assistenza sociale si contrappone una sorta di controprestazione da parte della persona interessata.

Un obbligo di restituzione si troverebbe in contraddizione con l'impostazione voluta per queste prestazioni di assistenza sociale, vale a dire che prevedendo un obbligo di restituzione il sistema di FR, SI e PCi in relazione alle misure di integrazione non avrebbe più l'effetto di un incentivo. Tenendo conto di queste circostanze occorre prescindere da un obbligo di restituzione di questa forma di prestazioni di assistenza sociale. Ciò corrisponde anche alle raccomandazioni delle linee guida CSIAS.

5.3 Prestazioni circostanziali nel quadro di spese sanitarie connesse alla disabilità

Le linee guida CSIAS prevedono che le prestazioni erogate in considerazione di una disabilità, a complemento dell'assistenza sanitaria inclusa nella copertura dei bisogni primari siano escluse dall'obbligo di restituzione.

Si pone la questione relativa a quali PCi nel quadro di spese sanitarie connesse alla disabilità risultino effettivamente nella prassi. Le spese connesse alla disabilità vengono in linea di principio conteggiate tramite l'assicurazione per l'invalidità (AI), vale a dire che la rendita d'invalidità copre di norma il fabbisogno di una persona disabile. Se la persona in questione ha bisogno dell'aiuto di terzi per compiere gli atti ordinari della vita come vestirsi, mangiare, provvedere all'igiene personale, ecc., il finanziamento avviene tramite il cosiddetto assegno per grandi invalidi. Se la rendita d'invalidità da sola non è sufficiente, possono essere richieste prestazioni complementari. Non si capisce perciò in quale settore dovrebbe essere possibile usufruire di prestazioni supplementari di aiuto sociale economico. L'importanza delle PCi nel quadro delle spese sanitarie connesse alla disabilità dovrebbe risultare marginale nella prassi. Nei singoli casi in cui tali prestazioni vengono accordate si dovrebbe prescindere da un obbligo di restituzione. In questo modo si assicura che sia garantita la parità di trattamento rispetto a una rendita d'invalidità percepita legalmente, la quale a sua volta non è soggetta all'obbligo di restituzione. Anche le linee guida CSIAS raccomandano di non prevedere un obbligo di restituzione in questi casi.

5.4 Premi residui dopo deduzione della RIP

Le linee guida CSIAS raccomandano di escludere dall'obbligo di restituzione le prestazioni erogate per la copertura dei premi per l'assicurazione malattia obbligatoria in aggiunta alla RIP. Le persone che percepiscono l'assistenza sociale hanno diritto a una RIP. Non è necessario l'annuncio per una RIP ordinaria. La RIP viene calcolata automaticamente tramite la rispettiva assicurazione malattia e dedotta dai conteggi dei premi. I premi di cassa malati che non sono integralmente coperti tramite la RIP sono finanziati tramite l'assistenza sociale.

Oltretutto non sarebbe praticabile richiedere ai beneficiari di assistenza sociale di passare a una cassa malati più vantaggiosa i cui premi sarebbero integralmente coperti dalla RIP. Da un lato ciò dovrebbe essere disposto tramite una decisione impugnabile del comune relativa alle prestazioni. D'altro lato un cambio non è possibile in caso di eventuali scoperti presso la cassa malati, vale a dire che il comune dovrebbe dapprima estinguere i debiti. Inoltre nella maggior parte dei casi l'onere amministrativo sarebbe assolutamente sproporzionato rispetto all'utile, anche perché non è assolutamente detto che il problema sia risolto con un cambio di cassa malati. Non è certo che una cassa rimanga realmente più vantaggiosa per diversi anni, ciò che potrebbe portare a un nuovo cambio di cassa malati.

Alla luce di ciò, ai beneficiari di assistenza sociale non può essere chiesta la restituzione dell'assistenza sociale erogata per la differenza tra RIP e premio di cassa malati. Nell'interesse dell'armonizzazione occorre riprendere la regolamentazione prevista dalle linee guida CSIAS.

5.5 Prestazioni di libero passaggio

Le linee guida CSIAS raccomandano di non tenere conto, in sede di esame dell'obbligo di restituzione, di un incremento patrimoniale risultato a seguito del pagamento di prestazioni di libero passaggio.

Con sentenza del 24 novembre 2021 (8C_441/2021) il Tribunale federale ha deciso che con la percezione di averi di libero passaggio si può in linea di principio disporre liberamente dei corrispondenti valori patrimoniali. Di conseguenza questi non sono esclusi da un accesso da parte del creditore. I mezzi possono essere usati per saldare altri debiti nonché per restituire l'aiuto sociale economico percepito. Tuttavia, attraverso una pignorabilità limitata, nel quadro dell'art. 93 LEF il diritto federale tiene conto dello scopo di diritto previdenziale secondo cui questi mezzi devono servire da avere di vecchiaia al momento in cui si verifica un caso di previdenza. In base alla sentenza del Tribunale federale non deve essere prevista un'eccezione per la restituzione da prestazioni di libero passaggio.

5.6 Sintesi concernente i casi speciali

In sintesi occorre rinunciare alla restituzione nei seguenti casi speciali:

- I giovani adulti non devono essere obbligati alla restituzione di prestazioni assistenziali percepite mentre frequentano una prima formazione. In questo modo è possibile garantire che i giovani adulti possano iniziare e portare a termine una formazione nonché fare i primi passi nella loro indipendenza economica senza essere indebitati.
- Le prestazioni di assistenza sociale in relazione all'inserimento professionale e all'integrazione sociale come misure di integrazione FR, SI e PCi devono essere escluse dall'obbligo di restituzione, altrimenti verrebbe creata una contraddizione rispetto all'impostazione voluta per queste prestazioni di assistenza sociale.
- Le PCi erogate in considerazione di una disabilità a complemento dell'assistenza sanitaria inclusa nella copertura dei bisogni primari non devono essere soggette all'obbligo di restituzione, per ragioni di parità rispetto alla rendita d'invalidità. Oltretutto l'importanza di queste prestazioni dovrebbe risultare marginale nella prassi.
- I premi di cassa malati che non sono integralmente coperti tramite la RIP sono finanziati tramite l'assistenza sociale, devono tuttavia essere esclusi dall'obbligo di restituzione.

Per contro un incremento patrimoniale risultato a seguito del pagamento di prestazioni di libero passaggio deve essere considerato nell'obbligo di restituzione.

Nel presente caso deve tuttavia essere data la possibilità al Governo di prevedere ulteriori eccezioni. Nel fare questo deve orientarsi alle linee guida CSIAS.

6 Spiegazioni relative alle nuove disposizioni

Articolo 11

Capoverso 1: la disposizione attuale deve essere abrogata senza sostituzione. Quale novità viene qui riportato il principio finora sancito dal capoverso 2 secondo il quale le prestazioni assistenziali percepite sono soggette all'obbligo di restituzione.

Inoltre, sempre come finora, rimane valido il principio secondo il quale una restituzione può avvenire soltanto se non genera una nuova situazione di bisogno. Ciò non deve tuttavia più essere menzionato esplicitamente, in quanto risulta dalle nuove disposizioni di cui agli art. da 11a a 11c.

Per via del termine di prescrizione di 15 anni, la restituzione si riferisce soltanto alle prestazioni erogate negli ultimi 15 anni.

Capoverso 2: la restituzione di prestazioni assistenziali percepite legalmente si conforma alle nuove disposizioni di cui agli art. da 11a a 11c. Esse costituiscono il vero contenuto della presente revisione parziale. Come finora viene stabilito che alle pretese di restituzione non possono essere applicati interessi.

Capoverso 3: questa disposizione subisce una modifica solo di carattere redazionale. Le prestazioni assistenziali percepite illecitamente devono essere restituite con gli interessi.

Capoverso 4: il contenuto di questa disposizione non è interessato dalla presente revisione parziale. Si procede unicamente a un adeguamento di carattere redazionale.

Capoverso 5: le regole relative alla prescrizione rimangono invariate.

Capoverso 6: questa disposizione può essere abrogata senza sostituzione.

Capoverso 7: finora qui sono state disciplinate soltanto le eccezioni all'obbligo di restituzione. Ciò avviene quale novità negli art. da 11a a 11c. Il capoverso 7 deve perciò essere abrogato.

Articolo 11a

In questa nuova disposizione viene stabilito che la persona assistita deve restituire le prestazioni assistenziali che ha percepito, se la sua situazione di reddito lo permette (vedi n. 4.1 sopra). In conformità al principio secondo cui una restituzione può avvenire soltanto nella misura in cui non produca una nuova situazione di bisogno, per la restituzione non ci si basa sull'intero reddito. Il calcolo preciso di quali parti del reddito sono soggette alla restituzione viene lasciato al Governo, che disciplina questo aspetto tramite ordinanza. Nel fare questo deve tuttavia orientarsi alle linee guida CSIAS.

Vale infine il principio secondo cui l'obbligo di restituzione a seguito del miglioramento della situazione di reddito insorge soltanto un anno dopo l'ultima percezione dell'assistenza e inoltre si estingue nuovamente dopo quattro anni.

Articolo 11b

Questa disposizione disciplina l'obbligo di restituzione a seguito di un incremento patrimoniale (vedi n. 4.2 sopra). Alla persona soggetta all'obbligo di restituzione viene lasciata una franchigia. Il relativo ammontare sarà stabilito dal Governo nell'ordinanza. Nel fare questo il Governo dovrà orientarsi alle linee guida CSIAS. Queste franchigie vanno dedotte dall'incremento patrimoniale. In presenza di altra sostanza supplementare, questa viene considerata nel calcolo delle franchigie, vale a dire che la franchigia si riduce in misura corrispondente all'eventuale

altra sostanza esistente. Il sostrato della restituzione continua tuttavia a consistere nell'incremento patrimoniale.

Articolo 11c

Qui vengono disciplinate a livello di legge le eccezioni all'obbligo di restituzione in conformità a quanto spiegato sopra nel n. 5. Le attuali eccezioni previste dall'art. 11 cpv. 7 LCAss sono già considerate nella nuova disposizione di cui all'art. 11c cpv. 1 lett. b e non devono più essere indicate nuovamente in modo separato.

Al Governo viene concessa la possibilità di prevedere ulteriori eccezioni nell'ordinanza. Nel fare questo dovrà orientarsi alle linee guida CSIAS.

7 Conseguenze finanziarie e per il personale

7.1 Conseguenze finanziarie

Le conseguenze finanziarie della modifica legislativa non possono essere stimate. A seguito della nuova disciplina dovrebbe in teoria essere possibile chiedere la restituzione di una quantità inferiore di spese di assistenza sociale. Poiché tuttavia l'esecuzione non è stata uniforme e non esistono pressoché dati, non è possibile quantificare nemmeno approssimativamente la misura in cui le restituzioni si ridurranno.

7.2 Conseguenze in termini di personale

Non sono attese conseguenze in termini di personale dovute alla modifica legislativa.

8 Entrata in vigore

L'entrata in vigore della revisione parziale è prevista per il 1° gennaio 2025.