

**Cancelleria dello Stato  
6501 Bellinzona**

Bellinzona, 8 settembre 2009

## **Bollettino stampa informativo del Consiglio di Stato**

### **Ispettore sociale: primo rapporto di attività**

Ha preso atto con soddisfazione del primo rapporto di attività dell'**ispettore sociale**, presentato dall'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI). Questa nuova figura professionale è stata istituita nell'ottobre 2007 con due obiettivi centrali:

- prevenire e combattere gli abusi in ambito di assistenza sociale;
- migliorare la fiducia della popolazione nell'operato dell'Ufficio

Con il 2008 è stata quindi avviata l'attività della neo nominata ispettrice sociale che, dopo una preparazione di alcuni mesi, è divenuta operativa a partire da aprile.

In particolare, i compiti dell'ispettore sociale sono così riassumibili:

- esaminare e chiarire la situazione di richiedenti di prestazioni che appaia equivoca o particolarmente complessa;
- indagare sulla situazione di utenti già beneficiari di prestazioni sulla base di interrogativi fondati sollevati dagli operatori socio-amministrativi dell'USSI oppure sulla scorta di indizi d'abuso consistenti e verificabili giunti da segnalazioni di terze persone o enti;
- creare e definire una rete di collaborazioni e di scambio di informazioni con i vari servizi coinvolti nelle indagini;
- preparare direttive e procedure a complemento delle basi legali e delle norme vigenti applicabili nel campo dell'assistenza per gli aspetti legati all'operato dell'ispettore sociale;
- valutare le procedure d'accertamento già esistenti e proporre il miglioramento.

Da aprile 2008 a fine maggio 2009 l'ispettrice ha esaminato 86 segnalazioni (il maggior numero pervenute dai Comuni) concernenti in particolare lavoro nero, redditi o sostanza non dichiarati, situazioni familiari non conformi. A fine maggio 2009 sono state concluse 39 indagini, mentre 31 sono in corso e 16 aspettano di essere avviate.

Sul totale delle 39 inchieste concluse sono stati accertati 18 casi di abuso, per i quali sono stati adottati diversi provvedimenti, secondo le circostanze: restituzione delle prestazioni già erogate, interruzione (in alcuni casi, solo riduzione) delle prestazioni in corso, denuncia al Ministero pubblico (in tre casi).

Al di là dell'effetto dissuasivo, il lavoro dell'ispettore sociale ha anche un impatto finanziario positivo: il risparmio sulle prestazioni assistenziali non più versare è di circa 200.000 franchi annui, mentre l'importo di cui è stata richiesta la restituzione ammonta a oltre 50'000 franchi.

Nel prendere atto dei contenuti del rapporto il Consiglio di Stato ha contestualmente risposto all'interrogazione di Donatello Poggi e cofirmatari (del 31 marzo scorso: "Abusi sociali: a quando il promesso rapporto?") allegando il documento.

In allegato:

Risposta interrogazione Poggi e cofirmatari

Primo rapporto ispettore sociale USSI

Per eventuali ulteriori informazioni:

*Patrizia Pesenti*, Consigliera di Stato e Direttrice DSS, tel 091 814 44 80

*Sara Grignola Mammoli*, capo dell'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento  
tel. 091 814 70 57

Egregi signori  
Donatello Poggi e cofirmatari  
Deputati al Gran Consiglio  
Residenza

**Risposta all'interrogazione nr. 94-09 del 31 marzo 2009**

**Abusi sociali: a quando il promesso rapporto?**

Signori deputati,

nella vostra interrogazione dello scorso 31 marzo, avete posto una serie di domande concernenti il primo anno di attività dell'ispettrice sociale, assunta da gennaio 2008 presso l'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI).

In allegato alla presente risposta, vi trasmettiamo il rapporto del primo anno di attività di questa nuova figura professionale. I dati e i risultati riguardano più precisamente il periodo da aprile 2008 (quando sono state avviate le prime indagini, dopo alcuni mesi di formazione interna e di preparazione) a fine maggio 2009.

Per le risposte alle domande 1-2-3-8-9, rimandiamo quindi al rapporto allegato.

Per quanto concerne invece le domande 4-5-6-7 relative alla nazionalità delle persone a carico dell'assistenza sociale per le quali l'indagine ha permesso di constatare un abuso, vi comunichiamo che dei 18 casi conclusi con l'accertamento di abuso, 8 (44,4%) riguardano svizzeri, 7 (38,8%) italiani, 1 (5,5%) colombiani, 1 (5,5%) macedoni, 1 (5,5%) polacchi. Non si dispone invece, dei dati sulle naturalizzazioni.

Con i migliori saluti.

Per il Consiglio di Stato

Il Presidente:

Il Cancelliere:

G. Gendotti

G. Gianella

# **1 ° RAPPORTO ISPETTORE SOCIALE USSI**



**Divisione dell'azione sociale e delle famiglie  
Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento**

**Bellinzona, 27 luglio 2009**

## Sommario

<b>1. Considerazioni generali.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Compiti e mandato dell'ispettore sociale.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Il flusso della procedura .....</b>	<b>4</b>
<b>4. L'attività dell'ispettore sociale .....</b>	<b>5</b>
4.1. Lo scambio d'informazioni con altri enti.....	6
4.2. La raccolta di documentazione – I mezzi a disposizione dell'ispettore sociale.....	6
4.3. Verifiche sul territorio.....	7
4.4. La conclusione mandato.....	8
4.5. Tempistiche .....	8
<b>5. Presentazione dei dati relativi all'attività 2008.....</b>	<b>10</b>
5.1. La fonte della segnalazione.....	10
5.2. La tipologia della segnalazione .....	10
5.3. Situazione dei mandati a fine maggio 2009.....	11
5.4. Casi di abuso accertati e tipologia di abuso .....	12
5.5. I provvedimenti adottati .....	12
<b>6. Valutazione impatto finanziario dell'attività dell'ispettore sociale .....</b>	<b>13</b>
<b>7. Limiti e potenzialità del lavoro dell'ispettore sociale .....</b>	<b>14</b>
<b>8. Proposte di miglioramento per il Servizio Prestazioni .....</b>	<b>16</b>
<b>9. Conclusioni .....</b>	<b>16</b>

## 1. Considerazioni generali

Con risoluzione n° 5391 del 23 ottobre 2007 il Consiglio di Stato ha nominato presso la Divisione dell'azione sociale e delle famiglie, con attribuzione all'Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento (USSI), un'ispettrice sociale. La creazione di questa nuova figura è stata decisa sulla base del Messaggio del Consiglio di Stato n° 5899 del 13 marzo 2007.

L'ispettrice sociale ha iniziato l'attività il 2 gennaio 2008 percorrendo un periodo di formazione di 3 mesi, durante i quali ha svolto anche un breve stage presso l'Ispettorato sociale di Ginevra. Questa prima fase di introduzione ha permesso di creare le prime procedure, di definire parte degli strumenti necessari per svolgere al meglio i suoi compiti e di allacciare i contatti con i diversi Uffici cantonali con cui collaborare. Dal 1° aprile 2008 è operativa.

Gli obiettivi alla base di questa nuova figura sono:

- prevenire e combattere gli abusi nell'ambito dell'assistenza sociale;
- migliorare la fiducia dei cittadini verso l'operato dell'Ufficio.

## 2. Compiti e mandato dell'ispettore sociale

L'ispettore sociale gestisce i casi di presunto abuso di assistenza sociale e collabora direttamente anche con altri servizi dell'USSI: abitazione, anticipo e recupero alimenti e richiedenti l'asilo. I controlli messi in atto sono diversificati sulla base della tipologia del presunto abuso.

L'ispettore interviene anche in caso di domande nuove di prestazioni assistenziali che suscitano già qualche perplessità all'operatore socio-amministrativo o per consulenze su casi particolari per i quali è prematuro avviare un'indagine approfondita.

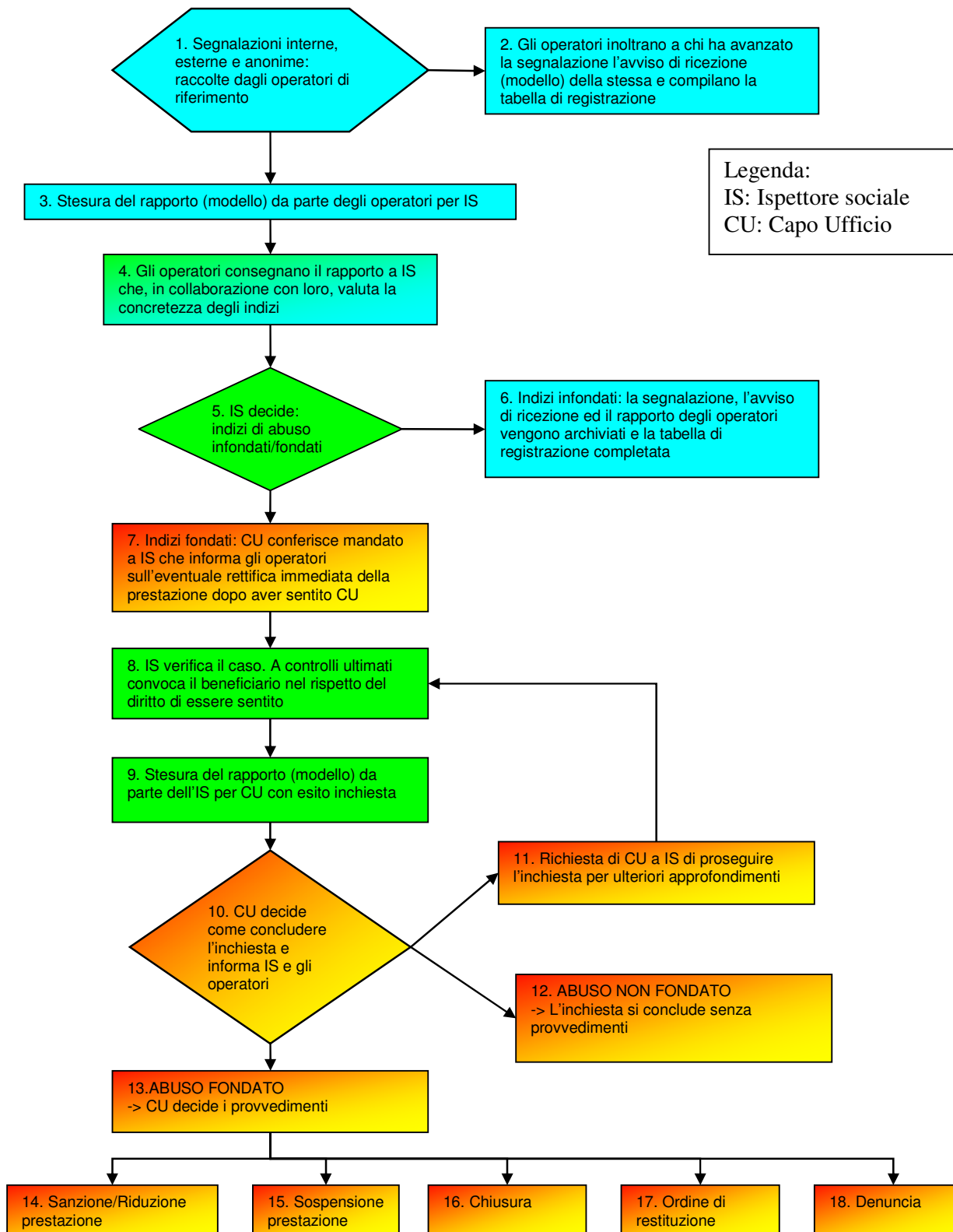
In particolare, i compiti dell'ispettore sociale sono:

- esaminare e chiarire la situazione di richiedenti di prestazioni che apparisse equivoca o particolarmente complessa;
- indagare sulla situazione di utenti già beneficiari di prestazioni sulla base di interrogativi fondati sollevati dagli operatori socio-amministrativi dell'USSI oppure sulla base di indizi di abuso consistenti e verificabili giunti da segnalazioni di terze persone o enti;
- creare e definire una rete di collaborazioni e di scambio di informazioni con i vari servizi coinvolti nelle indagini;
- preparare direttive e procedure a complemento delle basi legali e delle norme vigenti applicabili nel campo dell'assistenza per gli aspetti legati all'operato dell'ispettore sociale;
- valutare le procedure d'accertamento già esistenti e proporre il miglioramento.

Nei compiti previsti vi sono anche indagini a campione su beneficiari di assistenza sociale: questa attività non è ancora stata avviata a causa della mancanza di risorse, prioritariamente dedicate alle indagini su presunti abusi, ma non la si esclude in futuro.

### 3. Il flusso della procedura

Il flusso che segue rappresenta in sintesi la procedura in vigore definita all'interno dell'USSI al fine di definire le competenze e di ottimizzare l'operato dell'ispettore sociale.



I passi principali della procedura sono:

1. Tutte le segnalazioni esterne di presunto abuso, anche quelle anonime, sono verificate dall'operatore socio-amministrativo (OSA) che ne determina la pertinenza e fondatezza. Il dossier viene quindi sottoposto all'ispettore sociale. Nel caso in cui vi siano sufficienti indizi del presunto abuso, quest'ultimo presenta al Capo Ufficio la proposta di mandato per aprire un'indagine approfondita.
2. I mandati conferiti possono essere completi o parziali. Il mandato *completo* prevede da parte dell'ispettore sociale verifiche approfondite su ogni aspetto della condizione personale e finanziaria del beneficiario. Il mandato *parziale* consiste nella raccolta di alcuni documenti specifici per offrire consulenza all'operatore socio-amministrativo di riferimento.
3. Durante tutta l'inchiesta, l'ispettore sociale, l'OSA e eventuali enti coinvolti mantengono dei contatti e si aggiornano in caso di modifiche della situazione.
4. A conclusione dell'inchiesta, l'ispettore sociale presenta i risultati dell'indagine e sottopone al Capo ufficio un rapporto dettagliato.
5. Sulla base del rapporto, il Capo ufficio decide i provvedimenti più idonei sul singolo caso e informa l'OSA responsabile del dossier e eventuali altri enti coinvolti.
6. Se non è stato possibile accertare l'abuso, l'inchiesta viene chiusa. In alcuni casi quando l'abuso non ha potuto essere dimostrato, è possibile che anche dopo la chiusura dell'inchiesta, immediatamente o successivamente, vengano adottati dei provvedimenti per mantenere una vigilanza particolare.
7. Se invece l'abuso è accertato, i provvedimenti possono essere diversi, a dipendenza del tipo di abuso e della relativa gravità. Essi possono essere sommati: è quindi possibile che vi sia la chiusura del dossier, l'emanazione di un ordine di restituzione e una successiva denuncia.
8. Per l'applicazione dei provvedimenti vengono emanate delle decisioni formali con tutti i rimedi di diritto (reclamo, ricorso, richiesta di condono).

#### **4. L'attività dell'ispettore sociale**

Come abbiamo visto nel capitolo precedente, l'ispettore sociale lavora su mandati conferiti dal Capo ufficio per l'apertura di un'indagine su presunti abusi.

Inizialmente, una volta preso in consegna il dossier e visionato, vi è un lavoro importante di raccolta di documentazione e informazioni sul richiedente. Questa attività viene svolta facendo capo agli applicativi informatici a disposizione e/o richiedendo a terzi quanto invece non reperibile. Vengono anche effettuate delle verifiche al fine di stabilire se la persona riceve o ha richiesto anche altre prestazioni sociali in modo da informare gli altri enti coinvolti dell'indagine avviata.

Dopo questa prima fase, viene attivata l'indagine ricorrendo anche a controlli sul territorio, in collaborazione con i Comuni, Polizia cantonale o comunale o regionali o altri uffici cantonali.



Durante l'inchiesta la prestazione di assistenza viene regolarmente versata. La copertura dei fabbisogni primari deve infatti essere garantita, almeno sino a quando non vi sono elementi concreti a comprova di un abuso e di un cessato diritto alle prestazioni assistenziali. Inoltre, sospendere una prestazione nel mezzo delle verifiche da parte dell'ispettore, significherebbe insospettire prima del dovuto l'indagato permettendogli così di depistare i controlli.

Al termine dell'indagine, la persona coinvolta nel presunto abuso viene sempre convocata. L'ispettore sociale redige quindi un rapporto conclusivo che inoltra al Capo ufficio ed in copia all'operatore socio-amministrativo di riferimento per la pratica, proponendo eventuali provvedimenti da adottare.

#### **4.1. Lo scambio d'informazioni con altri enti**

E' sulla base della tipologia della segnalazione che si valutano gli Uffici con i quali è necessario collaborare e verso i quali è d'obbligo trasmettere l'esito delle inchieste.

Nel momento in cui l'ispettore sociale assume il mandato verifica nell'immediatezza se il beneficiario coinvolto percepisce altre prestazioni sociali al fine di informare immediatamente gli Uffici interessati circa l'esistenza di un'indagine.

Questo scambio di informazioni prosegue sino alla conclusione del mandato quando verranno comunicati gli eventuali provvedimenti decisi, di principio una volta cresciute in giudicato le decisioni emesse dall'USSI.

#### **4.2. La raccolta di documentazione – I mezzi a disposizione dell'ispettore sociale**

Conferito il mandato, l'ispettore sociale prende in consegna il dossier del beneficiario e lo visiona con attenzione raccogliendo tutta la documentazione e le informazioni utili per lo svolgimento delle indagini.

Tramite gli applicativi informatici a disposizione è possibile verificare in sede:

- dati personali aggiornati del beneficiario, delle persone facenti parte dell'unità di riferimento e di terze persone coinvolte nell'inchiesta - applicativo MovPop;
- dati relativi alla pratica assistenziale - applicativo Gips;
- eventuali altre prestazioni sociali ricevute e/o in corso (sussidi cassa malati, indennità straordinarie di disoccupazione, assegni integrativi, assegni di prima infanzia) - applicativo Gips
- eventuale sostanza immobiliare posseduta nel Cantone - applicativo SIFTI
- veicoli immatricolati e storico dei veicoli del beneficiario, delle persone facenti parte dell'unità di riferimento e di terze persone se necessario - applicativo Host;
- partecipazioni a società - sito Registro di commercio;
- siti internet nei quali risulta il nominativo del beneficiario - navigazione libera in internet.

Ad altri Uffici o enti competenti l'ispettore sociale può invece chiedere, con domanda scritta e motivata supportata dalle basi legali del caso, i seguenti documenti:

- dichiarazioni d'imposta - Uffici circondariali di tassazione/Ufficio tassazione persone giuridiche;
- eventuali domande di assicurazione invalidità in corso - Ufficio assicurazione invalidità

- estratto conto individuale o altre verifiche relative ai contributi AVS - Ufficio dei contributi Istituto delle Assicurazioni Sociali;
- documentazione presentata in caso di sottoscrizione di società - Registro di commercio.

Questo elenco della documentazione e degli uffici non è esaustivo.

La tipologia del presunto abuso e le particolarità di ogni singolo caso conducono l'ispettore sociale verso diverse direzioni. Questo primo anno di attività ha permesso di affinare alcuni criteri e le collaborazioni per questo importante lavoro di raccolta di informazioni, indispensabili e determinanti per avviare al meglio le indagini anche sul territorio.

#### **4.3. Verifiche sul territorio**

Nel corso del 2008 la funzione dell'ispettore sociale è stata improntata verso l'organizzazione e la coordinazione dei controlli, richiedendo la collaborazione attiva dei Comuni e di altri uffici o enti cantonali, comunali e privati. Non sono infatti state condotte delle indagini dirette sul campo da parte dell'ispettore sociale, tenuto conto delle risorse a disposizione. Il territorio cantonale è troppo vasto per permettere ad un sola persona di esercitare un'attività di indagine sul campo e in prima linea.

Questo ha creato sicuramente delle difficoltà importanti in alcune indagini, visto che spesso la polizia cantonale o quella comunale non hanno sufficienti risorse per poter svolgere anche questo tipo di verifiche.

Le richieste di collaborazioni ad altri uffici o enti per queste verifiche sul territorio vengono effettuate per iscritto, generalmente dopo accordo telefonico.

Con il Comune di Lugano è stata definita una procedura particolare allo scopo di ottimizzare lo scambio di informazioni e lo svolgersi delle indagini sul territorio comunale, appoggiandosi ad un Servizio esterno comunale qualora fosse necessario effettuare dei controlli. Anche con il Comune di Paradiso sono in corso degli approfondimenti in tal senso.

Qui di seguito vengono riportati degli esempi per le due tipologie di presunto abuso più ricorrenti:

##### ***Presunta convivenza***

Viene prioritariamente chiesto l'intervento alla Polizia comunale nei comuni dove vi è il Corpo. In caso contrario è possibile appoggiarsi ad un dipendente, nello specifico l'usciera, che può svolgere anche attività di controllo.

Le verifiche si protraggono generalmente per un paio di settimane.

Alla conclusione delle stesse l'ispettore sociale riceve un rapporto dettagliato con le date dei controlli, gli orari, i luoghi e gli esiti.

##### ***Presunto lavoro nero***

In questi casi generalmente viene richiesto all'operatore incaricato della pratica di procedere con l'attivazione di misure attive, ad esempio con l'inserimento in programmi occupazionali.

Viene poi alternativamente chiesto l'intervento alla Polizia comunale, all'Ispettorato del lavoro o alla Polizia cantonale, secondo il caso e la disponibilità dei servizi.

Prioritariamente l'ispettore sociale si rivolge alla Polizia comunale del comune del presunto luogo di lavoro. Se vi è invece la necessità di seguire il beneficiario non conoscendo il luogo di lavoro, la richiesta è rivolta alla Polizia comunale del comune di domicilio del beneficiario.

L'Ispettorato del lavoro viene interpellato quando gli indizi a disposizione sono precisi. Questo ufficio infatti, oltre ad effettuare sopralluoghi e poter identificare il beneficiario, può anche visionare i rendiconti, interrogare sul posto o in un secondo tempo sia il beneficiario che il datore di lavoro.

La Polizia cantonale viene coinvolta quando non è stato possibile far intervenire nessun altro Servizio. La Polizia comunale a volte chiede che la domanda di intervento venga rivolta direttamente alla Polizia cantonale.

In linea di massima comunque l'ispettore sociale si rivolge alla Polizia cantonale per casi di una certa importanza.

Si precisa che purtroppo l'attivazione dei controlli non sempre è immediata, per motivi organizzativi e di tempo.

#### **4.4. La conclusione mandato**

Al termine dell'indagine è verificato il presunto abuso, l'ispettore sociale, unitamente all'operatore socio-amministrativo di riferimento per la pratica, convoca il beneficiario a colloquio. Questa prassi permette di raccogliere ulteriori informazioni e le osservazioni della persona prima di emanare una decisione formale, nel rispetto costituzionale del diritto di essere ascoltato, di poter visionare gli atti fondamentali dell'indagine. Al termine del colloquio viene redatto un verbale.

L'ispettore sociale redige quindi il rapporto conclusivo per il Capo ufficio che riassume i fatti emersi nell'indagine e propone possibili provvedimenti.

Sulla base del rapporto, e dopo aver eventualmente richiesto ulteriori approfondimenti o aver sentito personalmente l'utente, il Capo ufficio decide i provvedimenti che l'operatore socio-amministrativo sarà tenuto ad applicare.

Per i provvedimenti più sensibili, come ad esempio la denuncia o per ordini di restituzione particolari, è stato necessario ricorrere:

- a diverse consulenze giuridiche del Dipartimento della sanità e della socialità
- alla valutazione e emanazione di nuove disposizioni interne di procedura
- a una riorganizzazione interna per le verifiche e controlli contabili

L'introduzione della figura dell'ispettore sociale ha infatti determinato la creazione o il rafforzamento di attività operative e procedure, con un grande investimento da parte di diversi servizi dell'Ufficio. Queste attività di affinamento delle procedure e delle verifiche giuridiche non sono terminate, come ad esempio nel campo della protezione dei dati e per le collaborazioni con altri Uffici cantonali.

#### **4.5. Tempistiche**

Dal momento della segnalazione del presunto abuso da parte dell'operatore socio amministrativo alla presa a carico del caso con mandato da parte dell'ispettore sociale trascorre del tempo, a volte anche tre o più mesi. Per la decisione di presa a carico, e quindi

l'avvio ufficiale dell'indagine, vengono ponderati diversi fattori, primo su tutti il numero di incarti già in gestione dall'ispettrice sociale e, successivamente, la gravità del potenziale abuso.

La maggior parte delle indagini richiede verifiche sul lungo termine (settimane-mesi) al fine di poter presentare prove solide e difendibili, nei confronti del beneficiario di prestazioni e dinnanzi alle istanze giudiziarie, come il Tribunale cantonale delle assicurazioni o il Ministero pubblico.

La durata delle inchieste effettuate nel 2008 è stata molto variabile, da poche settimane fino a nove mesi nei casi più complessi.

Altro tempo trascorre dalla conclusione del mandato alla decisione e emanazione dei provvedimenti, che, nella quasi totalità dei casi, vengono contestati dall'utente (reclamo, ricorsi, ecc.).

L'esperienza di questo primo anno conferma che la verifica di casi di presunto abuso può richiedere diversi mesi. Anche potendo migliorare il numero delle risorse a disposizione in rapporto alle indagini necessarie, ci sono evidenti difficoltà oggettive dei controlli sul territorio che devono essere accurate e conformi alla legge.

## 5. Presentazione dei dati relativi all'attività 2008

I dati qui presentati sono relativi alle indagini del 2008 (da aprile), fino a fine maggio 2009. Dalla sua entrata in funzione, i dati e le attività sono state monitorate costantemente, tramite delle tabelle excel.

### 5.1. La fonte della segnalazione

In totale nel periodo esaminato, sono state 86 le segnalazioni di presunto abuso demandate per accertamenti all'ispettore sociale.

I dati delle tabelle 1 e 2, mettono in evidenza che la fonte principale delle segnalazioni dei presunti abusi sono i Comuni. Poter contare sulla collaborazione di chi conosce bene il territorio è una delle condizioni più importanti per l'operatività dell'ispettore sociale.

Anche i collaboratori stessi nel servizio prestazioni hanno segnalato alcuni casi sospetti di abuso, così come dei privati.

**Tabella 1: Fonte segnalazione**

	Totale	%
ESTERNA	60	70%
INTERNA USSI	16	18%
ANONIMA	10	12%
<b>Totale complessivo</b>	<b>86</b>	<b>100%</b>

**Tabella 2: Se la segnalazione esterna, ente segnalante**

	Totale	%
COMUNE	36	60%
PRIVATO	11	18%
ALTRI UFFICI AC	9	15%
SPORTELLI LAPS	3	5%
ALTRO	1	2%
<b>Totale complessivo</b>	<b>60</b>	<b>100%</b>

### 5.2. La tipologia della segnalazione

L'esperienza di questi mesi di attività ha messo in evidenza che la tipologia di abuso più segnalata è il lavoro nero, seguito dalle situazioni familiari non conformi, generalmente riferite a convivenze non segnalate. La tabella 3 evidenzia inoltre che il sospetto di abuso da parte di un beneficiario di prestazioni assistenziali può essere su più fronti. Le segnalazioni possono infatti contenere più tipologie di abuso e per questo motivo le segnalazioni di presunto abuso ammontano a 86 mentre il totale complessivo delle 8 tipologie di segnalazione è pari a 128.

**Tabella 3: Tipologia abuso segnalato**

	Totale
LAVORO NERO	50
SITUAZIONE FAMILIARE NON CONFORME	32
REDDITI NON DICHIARATI	15
LUOGO DI RESIDENZA NON CONFORME	11
VEICOLI NON DICHIARATI	10
FALSIFICAZIONE DOCUMENTI	5
SOSTANZA NON DICHIARATA - MOBILIARE E IMMOBILIARE	4
DIRITTI NON AVANZATI	1
<b>Totale complessivo</b>	<b>128</b>

### 5.3. Situazione dei mandati a fine maggio 2009

A fine maggio 2009, sono state concluse 39 indagini, 31 sono tuttora in corso e 16 non sono ancora state avviate.

E' inoltre da mettere in evidenza che, oltre a questi mandati ufficiali relativi al servizio prestazioni, ve ne sono altri 4 richiesti dagli altri servizi dell'USSI.

Come già messo in evidenza, oltre al lavoro di indagine, l'ispettore sociale svolge un importante lavoro amministrativo e di consulenza, sia all'interno dell'Ufficio che all'esterno, ciò che ha permesso di rilevare anche altri abusi anche senza l'avvio di indagini con mandati. Si pensi ad esempio alla collaborazione con l'ispettorato fiscale che nel 2008 ha permesso di identificare 11 casi di beneficiari di assistenza nel 2006 che hanno svolto attività salariata senza informare l'ufficio e per i quali sono state quindi chieste in restituzione le prestazioni indebitamente percepite.

**Tabella 4: Stato mandato al 31 maggio 2009**

		Totale	%
CONCLUSO		39	46%
DA INIZIARE		16	19%
IN CORSO		31	35%
	<i>INCHIESTA ATTIVA</i>	19	
	<i>INCHIESTA SOSPESA</i>	1	
	<i>IN ATTESA DOCUMENTAZIONE</i>	7	
	<i>VERIFICHE PRESSO SERVIZIO GIURIDICO</i>		
	<i>DSS</i>	2	
	<i>VERIFICHE ISPETTORATO DEL LAVORO</i>		
	<i>IN CORSO O DI POLIZIA IN CORSO</i>	2	
<b>Totale complessivo</b>		<b>86</b>	<b>100%</b>

#### 5.4. Casi di abuso accertati e tipologia di abuso

Sul totale delle 39 inchieste concluse, in 18 casi è stato constatato un abuso. Si rileva quindi che più della metà dei casi non è stato possibile accertare un abuso effettivo di prestazioni.

**Tabella 5: numero di casi di abuso**

	Totale	%
Abuso non accertato	21	54%
Abuso accertato	18	46%
<b>Totale complessivo</b>	<b>39</b>	<b>100%</b>

I dati verificati mettono inoltre in evidenza che la tipologia di abuso accertato può differire rispetto alla tipologia dell'abuso segnalato. Nel momento in cui all'ispettore sociale viene conferito il mandato, gli indizi di presunto abuso possono essere, per esempio, per l'esercizio di un'attività non dichiarata. Può però succedere che visionando il dossier oppure nel corso delle indagini venga ad esempio scoperta anche una falsificazione di documenti.

La tabella 6 riassume le 19 tipologie di abuso riscontrate dall'ispettore sociale alla conclusione dei 18 casi. Come per le segnalazioni, un singolo caso può comportare più tipologie di abuso.

Si ricorda che nella maggior parte dei casi, i provvedimenti decisi per questi casi sono stati contestati dall'interessato e non sono quindi ancora cresciuti in giudicato.

**Tabella 6: tipologia di abuso accertato**

	Totale	%
LAVORO NERO	8	28%
SITUAZIONE FAMILIARE NON CONFORME	8	28%
REDDITI NON DICHIARATI	4	14%
FALSIFICAZIONE DOCUMENTI	3	10%
LUOGO DI RESIDENZA NON CONFORME	3	10%
SOSTANZA NON DICHIARATA - MOBILIARE E IMMOBILIARE	3	10%
<b>Totale complessivo</b>	<b>29</b>	<b>100%</b>

#### 5.5. I provvedimenti adottati

Per i 18 casi di abuso accertato, sono stati adottati diversi provvedimenti, che posso essere cumulati. Nella maggior parte dei casi, l'abuso riscontrato ha comportato una decisione di emissione di un ordine di restituzione di prestazioni indebitamente percepite. Come già ricordato, le decisioni non sono ancora cresciute in giudicato.

Per 11 casi, alla persona è stato revocato il diritto alle prestazioni, con una chiusura del dossier di assistenza. In altri 5 casi invece, la persona continua a beneficiare di prestazioni, ma con una riduzione dell'importo percepito.

In tre casi, è stata trasmessa una denuncia al Ministero pubblico, in collaborazione con il servizio giuridico del DSS.

**Tabella 7: Tipologia del provvedimento**

	<b>Totale</b>	<b>%</b>
RESTITUZIONE	18	49%
CHIUSURA DOSSIER	11	30%
RIDUZIONE PRESTAZIONI	5	14%
DENUNCIA	3	8%
<b>Totale complessivo</b>	<b>37</b>	<b>100%</b>

## 6. Valutazione impatto finanziario dell'attività dell'ispettore sociale

Per determinare l'impatto finanziario dell'attività dell'ispettore sociale all'USSI devono essere presi in considerazione due fattori:

- un effetto diretto (risparmio generato dalla chiusura dei casi di assistenza o dalla riduzione delle prestazioni percepite);
- un effetto indiretto (miglioramento dello scambio di informazioni tra enti in tema di abuso di prestazioni, aumento delle segnalazioni di presunto abuso, maggiore sensibilità degli operatori, effetto deterrente).

All'effetto diretto di chiusura dei casi o di riduzione delle prestazioni, deve inoltre essere aggiunto l'importo degli ordini di restituzione di prestazioni indebitamente percepite. E' tuttavia prematuro il rilevamento dell'effettivo incasso di tali somme, in quanto le procedure di recupero sono appena iniziate.

Dei 18 casi conclusi con abuso accertato, a fine maggio 2009 risultava che:

- 11 sono stati chiusi;
- 5 sono ancora attivi ma hanno subito delle riduzioni di prestazioni;
- 2 sono in fase di ricalcolo ma il diritto alle prestazioni assistenziali non è garantito.

La tabella 8 evidenzia che per quanto concerne l'effetto diretto, l'importo annuo stimato quale risparmio sulle prestazioni assistenziali è di CHF 198'864. La chiusura avvenuta degli 11 dossier di assistenza permette infatti di stimare un risparmio annuo di circa 169'000 CHF. Tale importo è stato determinato sommando l'ultima prestazione mensile percepita prima della chiusura del dossier, moltiplicato per 12 mesi. A questo importo deve poi essere sommato l'effetto della riduzione delle prestazioni dei 5 casi ancora attivi.

Anche se difficilmente stimato, il lavoro effettuato ha inoltre certamente un effetto dissuasivo per altri beneficiari: si tratta quindi di una stima per difetto.

**Tabella 8: Stima effetto diretto di risparmio su prestazioni assistenziali**

	NUMERO CASI	IMPATTO FINANZIARIO MENSILE	STIMA IMPATTO FINANZIARIO ANNUO
CASI CHIUSI	11	14'110	169'320
CASI RIDOTTI	5	2'462	29'544
<b>TOTALE</b>	<b>16</b>	<b>16'572</b>	<b>198'864</b>

Sul totale dei 18 dossier di abuso per i quali è stato decisa l'emanazione di un ordine di restituzione, in 6 casi è già stato determinato l'importo mentre per i rimanenti sono in corso



alcune verifiche supplementari. Il totale delle prestazioni chieste in restituzione è di **CHF 51'214** (dato aggiornato al 27 luglio 2009).

Più complessa è per contro una stima dell'effetto indiretto della creazione della figura di ispettore sociale. A titolo indicativo, rileviamo ad esempio che la stretta collaborazione con l'ispettorato fiscale in atto dal 2008, ha permesso la decisione di 5 ordini di restituzione per un totale di **CHF 44'160** indebitamente percepiti nel 2006.

L'attività dell'ispettore sociale ha quindi comportato l'emissione di un totale di 11 ordini di restituzione per un importo globale di **CHF 95'374**.

## 7. Limiti e potenzialità del lavoro dell'ispettore sociale

In questo primo anno di attività dell'attività dell'ispettore sociale è stato senza dubbio fondamentale il grande lavoro di organizzazione e di creazione di una rete di contatti sia all'interno dell'amministrazione cantonale che all'esterno.

Oltre allo svolgimento delle indagini, sono quindi state raccolte diverse proposte operative tese al miglioramento dell'efficacia dell'attività dell'ispettore sociale. La tabella seguente riassume i principali limiti e le proposte, raggruppati in 3 gruppi: giuridici, organizzativi, informatici

A	LIMITI GIURIDICI	PROPOSTE
1	La figura dell'ispettore sociale non è ancorata a una esplicita base legale di competenza. La creazione di questa funzione è stata decisa sulla base di un messaggio governativo, ma non ancorata a un regolamento di applicazione.	La formalizzazione legale del ruolo, dei principi e dei mezzi a disposizione dell'attività dell'ispettore sociale, all'interno ad esempio di un regolamento di applicazione, permetterebbe una maggior chiarezza e trasparenza, sia verso l'interno che verso l'esterno, soprattutto con i beneficiari di prestazioni.
2	Anche per quanto concerne i provvedimenti da adottare in casi di sospetto o conclamato abuso, vi è la necessità di migliorare gli strumenti e le basi legali della Legge sull'assistenza sociale. Con l'introduzione dell'ispettore sociale, l'aumento dei casi in cui viene sospesa o chiesta in restituzione la prestazione e con l'accresciuta sensibilità degli operatori in questo campo, l'USSI si trova sempre più spesso confrontato a casi particolarmente complessi anche dal punto di vista giuridico.	Al fine di migliorare l'incisività dei provvedimenti adottati in caso di abuso riscontrato e per introdurre altri mezzi preventivi, è auspicabile poter contare su di una figura specializzata all'interno dell'Ufficio, ossia un giurista. Attualmente tutte le valutazioni, così come le risposte ai reclami e ai ricorsi, alle domande di condono o, ancora, le denunce al ministero pubblico sono demandate al Capo ufficio, sostenuto a dipendenza dei casi dal servizio giuridico del DSS. Un giurista interno potrebbe certamente sostenere e sgravare il Capo ufficio e migliorare e strutturare delle decisioni maggiormente articolate anche dal punto di vista giuridico.
B	LIMITI ORGANIZZATIVI	PROPOSTE
3	A causa della limitata disponibilità di risorse e della complessità degli accertamenti da effettuare, non è possibile	Visto il numero relativamente importante di segnalazioni di presunto abuso che necessitano l'apertura di un indagine e

	dar seguito in modo immediato e completo a tutte le segnalazioni di abuso e vi sono spesso dei rallentamenti delle indagini. Questo limite organizzativo di risorse genera anche un evidente rischio finanziario (la persona nel frattempo continua a ricevere prestazioni).	l'attività importante di consulenza svolta a supporto del lavoro degli operatori, potrebbe essere valutato e realizzato un potenziamento di questo servizio.  Il potenziamento di questo servizio, permetterebbe inoltre di favorire lo scambio di esperienze tra ispettori sociali, migliorando in questo modo la loro efficacia.
4	Attualmente l'ispettore sociale deve svolgere da solo tutto il lavoro amministrativo, effettuare i controlli al fronte, approfondire e ricercare le informazioni, sostenere i colloqui e attivarsi al fine di migliorare la rete di conoscenze. Le verifiche sul territorio devono essere delegate a enti esterni, spesso anch'essi oberati da altre attività prioritarie.	<i>Vedi sopra.</i>  Con il potenziamento del servizio, potrebbe essere valutata la possibilità di aumentare la presenza sul territorio, con delle verifiche gestite direttamente dall'ispettore sociale.
5	Spesso all'interno dei Comuni vi sono alcuni problemi organizzativi o di coordinamento tra i diversi uffici coinvolti. E' inoltre constatata una carenza di informazione circa le necessità dell'ispettore sociale e i metodi per la conduzione delle indagini.	Come effettuato con il Comune di Lugano, è auspicabile migliorare i contatti diretti e la creazione di procedure interne ad-hoc, soprattutto per i Comuni medio-grandi.
<b>C</b>	<b>LIMITI INFORMATICI</b>	<b>PROPOSTE</b>
6	A parte la navigazione in internet illimitata, l'ispettore sociale non dispone di particolari accessi diretti a applicativi informatici.  Le informazioni ad altri Uffici cantonali devono quindi essere richieste con una domanda scritta, ciò che a volte rallenta le inchieste.	Viene richiesta la possibilità di accesso diretto ai seguenti applicativi: 1) NAPEDUV per la visione delle notifiche di tassazione (Uffici tassazioni) 2) HOST per la consultazione della sostanza immobiliare e relativa imponibilità (Uffici tassazioni)
7	La registrazione dei casi di abuso ed il monitoraggio degli stessi si effettua con delle tabelle excel. Non vi è quindi un collegamento diretto informatico tra l'attività dell'ispettorato e quella degli operatori socio amministrativi. Questo non permette quindi una verifica e aggiornamento automatico e un fluido scambio di informazioni.	L'utilizzo di un applicativo informatico dedicato permetterebbe una gestione più efficace, dettagliata e rigorosa.

## 8. Proposte di miglioramento per il Servizio Prestazioni

Il servizio prestazioni dell'USSI è quello più a stretto contatto con l'ispettore sociale. La qualità dell'operato di quest'ultimo è strettamente legata al lavoro dei Comuni, degli Sportelli Laps e, soprattutto, dal lavoro quotidiano degli operatori socio-amministrativi.

Come già rilevato nel Messaggio No 5899, dal punto di vista dell'accuratezza dei controlli e anche della possibilità di utilizzare in modo ottimale le prestazioni dell'ispettore sociale, il principale punto debole della situazione attuale in Ticino è l'elevato numero di dossier in gestione per singolo operatore.

Ciononostante questo primo anno di attività ha permesso di raccogliere e prospettare diversi miglioramenti concreti, sia dal punto di vista organizzativo che operativo, che sono attualmente in fase di approfondimento o implementazione:

- 1) l'operatore socio-amministrativo dovrebbe incontrare inizialmente e regolarmente i beneficiari affinché la situazione economica e personale degli stessi venga tenuta più sotto controllo;
- 2) parte della documentazione richiesta al momento della sottoscrizione iniziale di prestazioni deve essere richiesta a scadenze regolari dall'operatore socio-amministrativo, direttamente al beneficiario, come ad esempio gli estratti conti bancari/postali e l'ultima decisione di tassazione cresciuta in giudicato, così da poter effettuare verifiche costanti sulla situazione finanziaria;
- 3) deve essere migliorata la conferma dei dati sottoscritta dalla persona presso gli Sportelli Laps e modificato il formulario per la richiesta di rinnovo delle prestazioni. Al fine di poter svolgere le indagini, è importante che il beneficiario autorizzi l'Ufficio, esplicitamente e a scadenze regolari (ogni 6 mesi), a raccogliere tutte le informazioni necessarie per l'erogazione delle prestazioni a norma di legge;
- 4) la tenuta dei dossier deve essere meticolosa. In copertina potrebbe essere utile la presenza di una cronistoria della pratica, così da permettere a chi la visiona di farsi rapidamente un'idea della situazione;
- 5) le 11 misure attive destinate ai beneficiari di prestazioni di assistenza sociale favoriscono l'inserimento sociale e professionale. Il gestore della pratica dovrebbe considerare queste opportunità come priorità cercando di collocare immediatamente in misura i beneficiari e seguirne le evoluzioni.

## 9. Conclusioni

L'esperienza di questo primo anno ha permesso di confermare quanto esposto nel Messaggio 5899.

E' stato un anno intenso e difficile, sia dal punto di vista del carico di lavoro, sia per gli sforzi legati alla creazione di solide basi organizzative e procedurali su cui poter lavorare. Si tratta di una nuova attività che richiede organizzazione e tempo e per la quale è stato necessario introdurre alcuni cambiamenti organizzativi all'interno dell'ufficio.

L'operato dell'ispettore sociale dipende da diversi fattori: ottimizzarlo richiede risorse sufficienti e un'attenzione verso diversi aspetti, anche legali. Un errore procedurale o una valutazione errata potrebbe infatti comportare la cancellazione di mesi di lavoro e di investigazione.

Una gran parte dell'attività dell'ispettore sociale di questo primo anno è stata dedicata alla creazione delle collaborazioni con i Comuni e con altri enti coinvolti e alla messa a punto di

procedure interne ed esterne per la gestione dei dossier. In questo campo, sono stati certamente fondamentali i Comuni che, in generale, hanno risposto in modo estremamente favorevole e collaborativi con l'USSI e si sono dimostrati un'antenna indispensabile anche per le verifiche sul territorio.

I risultati concreti dell'attività sono stati sicuramente positivi, tenuto conto delle risorse a disposizione. Sul totale delle 86 segnalazioni di presunto abuso, l'ispettore sociale ha iniziato 70 indagini, 39 delle quali nel frattempo concluse. In 18 casi è stato riscontrato un abuso e per 11 di questi, il diritto alle prestazioni è cessato.

La valutazione dell'impatto finanziario dell'attività dell'ispettore sociale mette inoltre in evidenza che l'investimento effettuato con la creazione di questa nuova figura è stato positivo, con un effetto diretto, seppur limitato in rapporto alla spesa generale nel campo dell'assistenza sociale, di contenimento delle uscite.

Il primo anno ha comportato un continuo monitoraggio dell'attività e l'introduzione di correttivi e modifiche di procedure da parte dell'intero ufficio. In questo rapporto sono presentate diverse proposte concrete di miglioramento, che potrebbero permettere un'ulteriore evoluzione di questa nuova attività, alcune delle quali sono già in fase di approfondimento all'interno dell'Ufficio.

Per combattere in modo efficace contro gli abusi nel campo dell'assistenza sociale, e migliorare di conseguenza anche la fiducia dei cittadini verso l'operato dell'Ufficio, è importante che gli sforzi e le risorse vengano correttamente bilanciate anche nella prevenzione. Per questo motivo, sarà fondamentale anche in futuro assicurare all'USSI le risorse sufficienti per permettere una presa a carico corretta e adeguata delle persone in assistenza, con la possibilità di introdurre colloqui regolari e contatti diretti con l'utenza. La conoscenza approfondita della persona e l'accompagnamento intensivo, soprattutto nei primi mesi di intervento da parte dell'assistenza, sono i presupposti fondamentali per evitare e limitare gli abusi in questo campo.

### **Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento**

Il Capoufficio

Sara Grignola Mammoli

L'Ispettrice sociale

Deborah Santoro

Bellinzona, 27 luglio 2009