

La legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps)



Sara Grignola Mammoli
Istituto delle assicurazioni sociali

Lo Stato sociale, e di riflesso l'assetto legislativo che lo sostiene, è il risultato di un processo storico lungo ed articolato, frutto di un disegno non preordinato. L'intervento sociale è attualmente frammentato in una serie d'ambiti di intervento sovrapposti, con una suddivisione dei diritti sociali concepiti secondo una logica analitica, dove ad ogni particolare "rischio" o situazione (ad esempio infortuni, malattia, vecchiaia, disoccupazione), la protezione sociale risponde con uno strumento particolare. La grande frammentazione e i lunghi iter amministrativi che derivano da un'architettura legislativa sempre più complessa e poco trasparente, rappresentano le lacune più vistose dell'odierno Stato sociale.

La Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps), entrata in vigore nel Cantone Ticino il 1° febbraio 2003, è un esempio d'ottimizzazione dell'intervento sociale attraverso la coordinazione delle prestazioni sociali dello Stato e a una nuova organizzazione per l'ingresso delle richieste tramite gli sportelli Laps. Questa legge armonizza e/o coordina otto prestazioni sociali cantonali soggette a condizioni di reddito (v. tab. 1). La Laps stabilisce l'ordine di priorità delle prestazioni, secondo il principio dell'intervento a cascata che situa l'assistenza sociale come ultima prestazione alla quale un cittadino ricorre in caso di necessità¹.

¹ Vedi anche l'articolo di Martino Rossi alle pp. 38-48.

Il 1° ottobre 2006 è entrata in vigore una revisione parziale della Laps che ha modificato alcune disposizioni di legge relative all'unità di riferimento ed al reddito disponibile residuale, oltre che ulteriori modifiche d'or-

dine più tecnico. Gli scopi di questa revisione sono di prevedere degli interventi più mirati con un relativo contenimento della spesa, integrare le numerose direttive emanate nei primi tre anni di applicazione, nonché tenere

1 Le prestazioni Laps

	Prestazioni sociali Laps	Funzione
a)	Partecipazione al premio dell'assicurazione contro le malattie	Copre parzialmente il premio dell'assicurazione malattia. E' una prestazione coordinata.
b)	Aiuto sociale allo studio ¹	Copre i costi diretti della formazione, che si aggiungono al minimo vitale.
c)	Assegno di studio ¹	Copre i costi diretti della formazione, che si aggiungono al minimo vitale.
d)	Assegno complementare per il perfezionamento e la riqualificazione professionale ¹	Copre i costi di mantenimento della famiglia dello studente in riqualificazione professionale fino al minimo vitale.
e)	Indennità straordinaria ai disoccupati ex indipendenti	Copre il minimo vitale ² della famiglia della persona disoccupata che ha cessato un'attività indipendente da al massimo 6 mesi.
f)	Assegno integrativo per i figli	Copre il minimo vitale ² per i figli di età inferiore ai 15 anni, non per la famiglia.
g)	Assegno di prima infanzia	Copre il minimo vitale ² della famiglia con almeno un figlio di età inferiore ai 3 anni.
h)	Assistenza	Copre il minimo vitale della famiglia, ma secondo il limite COSAS (Conferenza Svizzera dell'Azione Sociale)

¹ L'applicazione della Laps è attualmente sospesa per le prestazioni sociali di formazione b), c) e d).

² Per il 2006 il minimo vitale Laps corrisponde all'importo minimo definito dalla legislazione sulle prestazioni complementari all'AVS/AI nel 2004.

«La Laps armonizza e/o coordina otto prestazioni sociali cantonali soggette a condizioni di reddito.»

conto della giurisprudenza in campo sociale a livello cantonale e federale e del rapporto della Commissione della sicurezza sociale e della sanità del Consiglio nazionale sulla futura legge federale sulle prestazioni complementari per le famiglie.

I criteri fondamentali sui quali si basa il coordinamento delle prestazioni sono:

- **Unità di riferimento (UR):** ossia la cerchia di persone, la famiglia, che è da considerare per il calcolo delle prestazioni, tenendo presente che ogni individuo può fare parte di una sola unità di riferimento;
- **Reddito disponibile residuale (RDR):** ossia il reddito disponibile dell'unità di riferimento al momento dell'inoltro della richiesta. È ottenuto sottraendo dalla somma dei redditi computabili (redditi da lavoro, rendite, ecc.), la somma delle spese vincolate (spesa per l'alloggio, oneri sociali, ecc). Se il reddito così ottenuto si situa al di sotto della soglia d'intervento scatta, in ordine di priorità, la prestazione sociale corrispondente;
- **Priorità delle prestazioni:** è il principio del bicchiere vuoto che deve essere colmato. L'intervento delle prestazioni segue l'ordine stabilito dalla Laps: ogni prestazione in sequenza verso il massimo previsto dalla sua Legge specifica, finché la lacuna di reddito è colmata. Lo scopo dell'intervento a cascata è limitare il ricorso all'assistenza sociale, l'ultima nella sequenza d'intervento. La partecipazione al premio per l'assicurazione contro le malattie è la prima prestazione richiesta per tutti i richiedenti che non ne fossero già a beneficio.

L'obiettivo della Laps è di garantire il minimo vitale alle famiglie del Cantone, facilitando l'accesso alle prestazioni sociali, velocizzando la procedura di richiesta e il lavoro negli Uffici cantonali coinvolti e limitando il ricorso all'assistenza sociale.

Al fine di raggiungere questo obiettivo, è stata creata una nuova procedura di richiesta

di prestazioni sociali tramite gli Sportelli Laps, supportata dall'applicativo informatico GIPS (Gestione Informatizzata delle Prestazioni Sociali) che collega tra loro tutti gli uffici coinvolti. Questa soluzione informatica è incentrata sull'uso di tecnologie web che ne permettono l'estensione ai 12 sportelli regionali e ai diversi uffici periferici coinvolti, senza l'installazione di un software specifico, con i vantaggi operativi e gestionali che ne conseguono.

La procedura di richiesta di prestazioni Laps

La Laps ha uniformato la procedura di richiesta di prestazioni sociali Laps, fondata su tre momenti fondamentali:

1. **L'informazione e la consulenza al cittadino** che intende chiedere un sostegno finanziario, offerta da tutti i Comuni del Cantone.
È un momento chiave. La qualità di questa prestazione condiziona il buon esito della procedura Laps. Grazie a questa consulenza, il cittadino giunge allo Sportello Laps consapevole di cosa vuole chiedere e con tutte le informazioni e i documenti necessari a comprovare la sua situazione di bisogno. Questo primo passaggio presso il Comune è inoltre un filtro essenziale che permette la valutazione concreta degli effettivi bisogni del cittadino che, se del caso, potrà essere indirizzato verso altri enti o assicurazioni sociali o, ad esempio in caso di bisogni puntuali e contingenti, essere aiutato direttamente dal Comune. Il passaggio al Comune di domicilio consente di evitare richieste palesemente non fondate, garantendo interventi mirati in base alla situazione effettiva del richiedente e snellendo il lavoro dell'Amministrazione.
2. **L'istruzione della domanda di prestazioni da inoltrare al Cantone.**
La completezza e l'affidabilità di questo

lavoro che l'operatore dello Sportello Laps esegue con il richiedente determina in grande misura la rapidità o la lentezza con cui l'Amministrazione cantonale potrà decidere sulle richieste. In questi primi anni di applicazione della nuova procedura, la qualità dei dati e la collaborazione tra Comune, Sportello Laps e Uffici cantonali è migliorata, grazie anche alla formazione di base e continua degli operatori coinvolti.

3. **La decisione che gli uffici cantonali devono adottare in merito alle domande di prestazioni inoltrate al Cantone.**

In presenza di richieste che riguardano più di una prestazione, gli Uffici cantonali decidono "a cascata", secondo le priorità stabilite dalla Laps. Il processo decisionale è rapido se tutte le informazioni necessarie alla presa di decisione sono state introdotte correttamente nel sistema informatico GIPS, ma si rallenta se gli operatori cantonali devono interpellare gli operatori di sportello o gli utenti per interpretare, correggere o completare le informazioni ricevute.



Prestazioni	Ambiti			
	Assicurazioni sociali federali	Prestazioni Laps	Altre prestazioni economiche cantonali (es. anticipo alimenti)	Prestazioni sociali reali e accompagnamento (es. servizi sociali)
Consulenza (Orientamento passivo)	X	X	X	X
Verifiche		X		
Orientamento attivo	(X)	X	(X)	(X)

(X) In caso di concomitanza con l'agenzia AVS o il servizio sociale comunale.

Gli sportelli Laps

Questa riforma ha comportato una riorganizzazione dei diversi settori d'intervento sociale e una nuova modalità di collaborazione tra Comuni e Cantone. A supporto della nuova procedura, sono stati creati sul territorio 12 Sportelli regionali Laps, una rete decentralizzata di centri periferici polivalenti per la richiesta di domande di prestazioni sociali Laps, situati nei Comuni più importanti del Cantone. Questa struttura decentralizzata ha il duplice scopo d'offrire un servizio più vicino al cittadino, che può disporre di una via d'accesso semplice e diretta alle prestazioni, nonché evitare un sovraccarico degli uffici centrali a livello can-

foto Ti-press / S. Golay



tonale, competenti per l'erogazione delle prestazioni sociali.

Il personale attivo presso gli Sportelli Laps, così come l'infrastruttura tecnica e logistica, è comunale. Il Cantone prende a carico i costi generati tramite un contratto di prestazione che regola i rispettivi compiti e competenze. L'attività degli Sportelli Laps, la coordinazione degli interventi e le relazioni tra Comune, Sportelli Laps e Uffici cantonali, la procedura di richiesta di prestazioni e l'applicativo informatico sono costantemente monitorati e controllati dal Servizio Centrale delle Prestazioni Sociali (SCPS), ente di coordinamento istituito presso l'Istituto delle Assicurazioni Sociali di Bellinzona. Numerosi sono stati in questi anni le correzioni apportate sia alla procedura di richiesta, che nell'applicativo informatico e nella formazione degli operatori coinvolti, con l'obiettivo di proporre un servizio al cittadino di qualità, prestazioni sociali mirate e un sistema di lavoro gratificante che favorisca la costruzione di una rete di intervento funzionale e efficiente.

Presso lo Sportello regionale Laps, il cittadino inoltra una o più domande di prestazioni all'ufficio competente assistito da un operatore qualificato. La regionalizzazione degli sportelli non ha comportato la soppressione di competenze comunali. Il ruolo di ogni singolo Comune resta fondamentale per l'informazione, la consulenza e l'aiuto al reperimento dei documenti necessari a comprovare la situazione di bisogno e per fissare un appuntamento con lo sportello regionale Laps del proprio comprensorio.

Gli Sportelli Laps sono eterogenei tra loro, sia per numero di personale incaricato

di gestire le pratiche, sia per l'organizzazione interna. In alcuni Sportelli Laps, il personale è polivalente e si occupa sia dell'inoltro delle domande Laps che dell'agenzia AVS, e, a volte, anche del servizio sociale comunale.

Finora in Svizzera le istituzioni che possono essere considerate sportelli sociali sono ancora poche: la maggior parte dei progetti è nata negli ultimi anni o si trova ancora in fase di pianificazione.

Gli sportelli sociali sono suddivisibili in due gruppi:

- il primo si limita a fornire un'offerta di base, di cui fanno parte le informazioni relative alle prestazioni sociali e la consulenza sulla procedura da seguire nonché l'indicazione delle istituzioni competenti e delle persone di contatto per la problematica in questione;
- il secondo ha un'offerta più ampia che comprende una o diverse delle prestazioni seguenti: gli sportelli eseguono, su incarico dei clienti, accertamenti più approfonditi presso i servizi specializzati, indirizzano i clienti verso gli uffici competenti, offrono consulenze sociali, accompagnano i clienti con problematiche plurime e coordinano le prestazioni ed i compiti dei vari operatori competenti.

Gli Sportelli Laps sono inseriti nel primo gruppo, anche se per ciò che concerne la procedura di richiesta di prestazioni Laps, svolgono un ruolo più attivo, con accertamenti della situazione economica e personale, ma senza potere decisionale (v. tab.2).

Consulenza generale (Orientamento passivo)

Gli sportelli Laps forniscono delle informazioni relative all'offerta di prestazioni sociali. Informano inoltre i loro utenti sulla procedura da seguire o sulle istituzioni ed interlocutori competenti ai quali devono presentare la loro domanda. Se necessario, procedono ad un'analisi della situazione allo scopo di chiarire e strutturare la domanda o il

«Grazie agli sportelli regionali Laps si offre un servizio più vicino al cittadino.»



foto Ti-press / Davide Agosta

problema. L'obiettivo dell'informazione, del consiglio o della verifica è di permettere all'utente di procedere ai passi necessari alla risoluzione del suo problema. La consulenza è svolta sia con l'utente che con i Comuni del proprio comprensorio.

Verifiche

Il personale dello sportello Laps accoglie l'utente e verifica la situazione personale e finanziaria, in collaborazione con il Comune di domicilio. Lo Sportello Laps verifica e completa i dati necessari per la prima richiesta di prestazioni Laps. In caso di bisogno, procede alle verifiche che si impongono con il Comune o altri enti implicati, ad esempio con i servizi sociali cantonali o comunali. L'accertamento della situazione è un'attività specialistica che richiede una formazione di base e continua, garantita dal Cantone tramite il Servizio Centrale delle Prestazioni Sociali.

Orientamento attivo

Lo sportello Laps già attualmente fornisce informazioni sulle diverse prestazioni sociali cantonali e federali, consigli relativi alla procedura da seguire, come pure informazioni sugli organismi e le persone che dispongono della competenza per rispondere alle

domande. Per la richiesta di prestazioni Laps l'orientamento attivo fa parte dei compiti degli Sportelli Laps, mentre per le altre prestazioni sociali lo stesso viene svolto solo in casi eccezionali e in collaborazione con i servizi sociali del Comune o cantonali.

Gli Sportelli Laps sono dislocati sul territorio. Permettono un servizio di prossimità e conoscendo la rete sociale della regione. Essi sono una "passerella attiva" tra il cittadino e le istituzioni che si occupano delle prestazioni sociali: migliorano quindi il coordinamento e l'accesso alle prestazioni Laps garantendo l'accertamento della situazione personale e finanziaria dell'utente in modo completo, professionale e obiettivo. Questa nuova organizzazione presenta una chiara potenzialità di sviluppo nel campo dell'orientamento attivo verso altre prestazioni sociali e nel campo del coordinamento degli interventi, visto che spesso gli utenti presentano problematiche multiple.

In occasione dello studio svolto da Luca Barozzi² nell'ambito del corso 2004/05 per l'ottenimento del diploma cantonale superiore di Esperto in amministrazione degli enti locali, nell'estate 2005 è stato effettuato un sondaggio sul grado di soddisfazione degli enti implicati nell'applicazione della Laps, al

quale hanno dato risposta 91 Comuni sui 199. Il 96% dei Comuni giudica molto buoni (39%) o abbastanza buoni (57%) i rapporti con il proprio Sportello Laps di riferimento. Nel complesso il 96% dei Comuni giudica molto buona (39%) o abbastanza buona (57%) la qualità del servizio offerto dallo Sportello Laps.

Il 50% dei Comuni fa capo allo Sportello Laps anche per piccole consulenze (oltre a fissare l'appuntamento) e il 27% si rivolge allo Sportello Laps anche per informazioni/consulenze relative anche a prestazioni sociali non Laps.

Alla domanda "Nel complesso, secondo voi, le persone che hanno richiesto prestazioni Laps negli ultimi 6 mesi, come hanno giudicato la procedura?", il 58% ha risposto "buona", il 38% "sufficiente" e solo il 4% "insufficiente".

Il sondaggio svolto presso i Comuni ha anche messo in evidenza che per l'81% dei Comuni, la Laps ha permesso di migliorare l'accesso alle prestazioni sociali e per il 69% ha permesso di velocizzare la procedura, snellendo il lavoro amministrativo. Da rilevare che per il 42% dei Comuni il proprio lavoro amministrativo è aumentato, invariato per il 44%, diminuito per il 14%. Il 55% mette inoltre in evidenza l'aumentata necessità di formazione.

² Luca Barozzi è responsabile dello sportello Laps di Massagno. I risultati del sondaggio sono stati riassunti nella tesi di diploma "Organizzazione Laps: analisi del grado di soddisfazione degli organi coinvolti nell'applicazione della Laps, Bellinzona, 2005".

3 Numero di protocolli inoltrati nel 2005 per comprensorio Laps. Situazione al 31.12

Comprensorio Laps	N. protocolli Laps inoltrati	%
Totale	5.778	100,0
Agno	396	6,9
Bellinzona	491	8,5
Biasca	481	8,3
Capriasca	270	4,7
Chiasso	478	8,3
Giubiasco	418	7,2
Locarno	996	17,2
Lugano	994	17,2
Massagno	336	5,8
Mendrisio	346	6,0
Paradiso	267	4,6

Fonte: Dipartimento della sanità e della socialità, Istituto delle assicurazioni sociali, Ufficio delle prestazioni, Servizio centrale

Le domande di prestazioni Laps inoltrate dagli Sportelli Laps nel 2005

Nel 2005 ogni giorno mediamente 26 famiglie si sono rivolte a uno Sportello regionale Laps per richiedere una o più prestazioni, per un totale di 5.778 protocolli³ inviati (v. tab.3⁴).

Quasi il 60% delle famiglie ha inviato con un unico protocollo due o più domande di prestazioni (v. tab.4). Grazie al sistema in vigore infatti, i dati finanziari e anagrafici necessari all'accertamento del diritto vengono raccolti e

foto TI-press / Carlo Reguzzi



accertati in un unico momento, registrati in un'unica banca dati e condivisi tra tutti gli Uffici coinvolti. Sul totale, 2007 richiedenti pari al 46%, ha richiesto anche la partecipazione al premio per l'assicurazione contro le malattie in combinazione con una o più altre prestazioni Laps. Questo alto numero di persone che si ritengono in situazione di bisogno finanziario ma che non sono a beneficio al momento della richiesta Laps del sussidio per la cassa malattia, è dovuto in parte al fatto che per i sussidi l'anno di riferimento per il calcolo della prestazione è legato alla tassazione (ad esempio per il 2005 l'anno fiscale di riferimento era il 2003), mentre per la Laps fa stato la situazione personale e finanziaria al momento della richiesta.

Nel 2005 dagli Sportelli Laps sono state inviate agli uffici cantonali 69 domande di indennità straordinarie di disoccupazione per ex-indipendenti, 4.008 di assegno integrativo, 1.605 di assegno di prima infanzia e 1.839 di assistenza sociale (v. tab.5).

Il numero di domande Laps pagate a dicembre 2004 e 2005, le caratteristiche socio-anagrafiche⁵ dei beneficiari e l'evoluzione mensile delle domande inoltrate da gennaio 2004 sono pubblicate nei dati cantonali del sito internet dell'Ufficio di statistica del Cantone Ticino, nella rubrica sicurezza sociale, prestazioni sociali sottoposte a condizioni di reddito. ■

4 Numero di protocolli inoltrati nel 2005 per numero di domande, in Ticino nel 2005

	N. protocolli	%
Totale	5.778	100
4 domande	4	0
3 domande	1.026	18
2 domande	2.382	41
1 domanda	2.366	41

Fonte: Dipartimento della sanità e della socialità, Istituto delle assicurazioni sociali, Ufficio delle prestazioni, Servizio centrale



foto TI-press / S. Golay

5 Domande Laps inoltrate, secondo il tipo di prestazione, per anno, in Ticino da gennaio 2004 a settembre 2006

	Indennità straordinarie	Assegno integrativo ¹	Assegno Prima Infanzia ¹	Assistenza sociale
2004 Totale al 31.12	60	3.890	1.683	2.087
2005 Totale al 31.12	69	4.008	1.605	1.839
2006 Totale al 30.09	43	3.027	1.177	1.301

¹Comprese le revisioni periodiche annuali

Fonte: Dipartimento della sanità e della socialità, Istituto delle assicurazioni sociali, Ufficio delle prestazioni, Servizio centrale delle prestazioni sociali (SCPS), Bellinzona

³ Il protocollo è l'insieme di una o più domande di prestazioni Laps inoltrate contemporaneamente dal cittadino. Se una persona richiede ad esempio simultaneamente l'assegno integrativo e l'assistenza sociale, viene conteggiato 1 protocollo con 2 domande.

⁴ La fonte dei dati delle tabelle 3, 4 e 5 è il Servizio centrale delle prestazioni sociali (SCPS) dell'Ufficio delle prestazioni dell'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS) del Dipartimento

della sanità e della socialità (DSS). L'elaborazione è stata fatta dalla Divisione dell'azione sociale e delle famiglie e dall'IAS.

⁵ Secondo sesso, classe di età, stato civile, nazionalità, tipologia familiare e numero di figli.