

La nuova politica sociale vista dalla Città di Lugano ...

Anno 2004: le origini

La situazione precedente alla prima aggregazione comunale finalizzata nel mese di aprile del 2004, relativamente al complesso del diritto che regola la materia dei contributi sociali, era caratterizzata da una moltitudine di regolamenti e di risoluzioni municipali, che richiedevano un'armonizzazione. Il lavoro eseguito ha consentito di approntare un nuovo regolamento sociale comunale, adottato dal Iodevole Consiglio comunale nella seduta del 12 febbraio 2007 ed entrato in vigore a decorrere dall'01.09.2007, le cui peculiarità essenziali possono così essere definite:

- a. il regolamento comunale esplica i propri interventi esclusivamente nella direzione di sussidi o prestiti per **interventi puntuali e risolutivi** secondo necessità effettive e comprovate, sussidiari ad altre prestazioni sociali assicurate da enti pubblici e/o privati. La base di reddito per la determinazione del diritto di accesso a tali prestazioni è quella definita dalla LAS, maggiorata del 10%;
- b. l'Art 3 statuisce le prestazioni del nuovo regolamento come segue:

Art. 3 Campo d'applicazione

1. Il Comune eroga prestazioni nei seguenti casi:
 - a. garanzia per la locazione di alloggi;
 - b. spese odontoiatriche;
 - c. spese per servizi funebri e sepoltura;
 - d. eventi straordinari e altri bisogni puntuali.
2. Le prestazioni comunali sono erogate solo se richieste dall'interessato o da un suo rappresentante.
È prevista la possibilità che terze perso-

ne, a conoscenza di una situazione di indigenza, abbiano a segnalare ai servizi competenti, a cui spetta il compito di contattare l'avente diritto.

3. *Oltre alle prestazioni puntuali il Comune, in ossequio alle disposizioni e ai programmi cantonali di inserimento professionale, attiva, nel limite del possibile, misure concordate di inserimento formativo o lavorativo a favore di persone escluse dal mondo del lavoro.*
- c. i contributi per le spese legate all'alloggio hanno una ragione di essere in considerazione del mercato dell'alloggio della nostra Città, non assimilabile ad altre realtà del Cantone. Coerentemente con l'impostazione del nuovo regolamento, che non prevede aiuti ricorrenti, ma puntuali e risolutivi, il contributo comunale alle spese per l'alloggio si traduce attraverso la corresponsione del deposito cauzionale, o la garanzia della Città al proprietario dello stesso deposito. Inoltre, nella categoria "Eventi straordinari e altri bisogni puntuali" possono rientrare i conguagli delle spese condominiali.

Art. 8 Deposito di garanzia

1. *Il contributo per il pagamento del deposito di garanzia è da intendersi quale prestito all'unità di riferimento, con lo scopo di consentire la locazione di un appartamento da adibire quale alloggio personale o familiare.*
2. *Le modalità di erogazione del prestito e la sua restituzione sono da convenire prima dell'erogazione con il beneficiario, rispettivamente con il locatore.*

Art. 11 Eventi straordinari e altri bisogni puntuali

1. *Per eventi straordinari si intendono tutte*



Lorenzo Quadri,
Municipio di Lugano

quelle situazioni che non possono essere ragionevolmente previste, rispettivamente di bisogno puntuale, che fanno astrazione dal novero degli ambiti definiti nel presente Regolamento e che incidono in modo rilevante sulla disponibilità finanziaria del richiedente.

2. *Il contributo annuo massimo corrisponde a CHF 3.000.-- per le persone sole e a CHF 4.000.-- per le unità di riferimento composte da due o più persone.*
- d. La principale novità contenuta nella nuova impostazione del regolamento comunale si riferisce alla sfera dei potenziali beneficiari. Se le precedenti prestazioni erano ancorate a fasce delimitate di popolazione - in particolare a quella anziana -, il nuovo regolamento prevede invece l'estensione delle prestazioni a tutta la popolazione, stante i limiti di reddito, di sostanza e di sussidiarietà rispetto ad altri contributi cantonali, federali e privati, anche se l'articolo 7 prevede la possibilità di deroga:

Art. 7 Casi di rigore

In casi di disagio particolarmente grave possono essere erogate prestazioni anche a persone escluse sulla base degli articoli che precedono.

Il contesto

Molti analisti concordavano nel ritenere che il 2009 sarebbe stato caratterizzato da una crisi economica importante, le cui avvisaglie si sono manifestate già nel terzo trimestre del 2008, che minacciava di indebolire pesantemente una parte della nostra popolazione, con il rischio di risucchiarla in una dimensione di difficoltà e di bisogno.

In questo scenario il Municipio fu sollecitato da alcune mozioni che chiedevano, in modo differenziato, l'estensione delle prestazioni comunali (si pensi alla tredicesima AVS, alla social card, alla reintroduzione di sussidi ricorrenti per l'alloggio e molte altre ancora).

Per poter definire una politica mirata alle fasce meno favorite della popolazione, il Municipio non poteva prescindere dalla conoscenza approfondita della situazione socio-economica dei domiciliati a Lugano: a partire da questa premessa è nata l'esigenza di condurre uno studio approfondito, che ha fornito elementi e riscontri estremamente interessanti.

Peraltro, nel quadro del messaggio afferente al pacchetto di misure anti-crisi, il Municipio, in data 7 gennaio 2009, aveva deciso di aumentare il maggiore dei parametri LAS, dal 10 al 15%.

Concrete misure di politica sociale attuate alla luce delle indicazioni fornite dallo studio

Il Municipio di Lugano, a decorrere dal primo gennaio 2010, ha deciso di:

- **migliorare l'informazione** alla popolazione in merito agli ammortizzatori cantonali e federali o eventuali aiuti privati (Fondazioni, ecc...);
- intensificare ulteriormente l'informazione sulle prestazioni comunali con riguardo al regolamento sociale, attraverso l'attivazione di un **numero verde 0800 6900 000**, a cui tutti i cittadini possono rivolgersi per porre domande o richiedere soluzioni rispetto ai propri bisogni;
- estendere la soglia di accesso alle prestazioni comunali **maggiorando del 30%** i parametri LAS. La filosofia del regolamento sociale comunale rimane centrale ed è imperniata su interventi puntuali e risolutivi (nel 2009 poco meno di 500 persone hanno beneficiato di circa CHF 700.000 per contributi alle spese di cassa malati, di spese accessorie per l'abitazione, di depositi cauzionali, ecc...);
- sostenere le persone il cui reddito rientra nella soglia LAS maggiorata del 30% rispetto al **pagamento della franchigia di Cassa Malati**, escluse le persone morose o già al beneficio di altri sussidi specifici;
- elargire il **contributo di CHF 300 annui** a persona a spesa maturata;
- **aggiornare periodicamente** la presente mappatura che consente di definire applicazioni concrete di aiuto rispetto a bisogni effettivi e comprovati. Oltre a ciò la Città di Lugano è intenzionata a monitorare periodicamente le persone che non arrivano al limite di reddito minimo per capirne l'evoluzione nel tempo. ■



Claudio Blotti
e



Christian Leoni,
Divisione
dell'azione
sociale e
delle famiglie

... e dal Cantone

Lo studio inerente all'analisi statistica della situazione socioeconomica della popolazione residente della Città di Lugano condotto da Roberto Stoppa e Flaminio Cadlini (2009) rappresenta un contributo conoscitivo supplementare per una migliore comprensione del fenomeno povertà in Ticino, con particolare riferimento alle zone fortemente urbanizzate.

Con le debite considerazioni, esso può fornire un utile apporto alla discussione e alla valutazione delle strategie e degli strumenti di lotta alla povertà in vigore. Tale studio è inoltre salutato positivamente nell'ottica dell'anno 2010 dichiarato dall'Unione Europea "Anno europeo di lotta alla povertà e all'esclusione sociale" e per il quale il Cantone, in collaborazione con le

Città ticinesi e le principali istituzioni private, ha sviluppato un programma di eventi e attività volti alla sensibilizzazione, alla discussione ed alla ricerca del consenso sugli strumenti messi in campo (www.contrap.es.ch).

Il Cantone guarda inoltre con interesse ai recenti sviluppi in ambito di politica sociale che la Città di Lugano sta attuando. Da una parte l'adozione di strumenti per una migliore informazione alla popolazione (sportello sociale unico, attivazione di un numero verde) sulle prestazioni a livello federale, cantonale, comunale o di organizzazioni private che possono aiutare chi sta per cadere o è già caduto nel bisogno. D'altra parte, l'estensione del diritto alle prestazioni comunali accordate in ambito sociale sulla base dello specifico Regolamento, innalzando la soglia monetaria minima d'intervento comunale rispetto a quanto previsto dalla legislazione cantonale per le prestazioni assistenziali.

Le iniziative intraprese in questo ambito a livello locale rappresentano un indubbio rafforzamento del ruolo complementare svolto dai Comuni nella politica di sostegno sociale e d'inserimento stabilite dalla legislazione cantonale, ruolo di informazione e consulenza, aiuto puntuale e d'inserimento peraltro ben contemplato dalla Legge sull'assistenza sociale cantonale (LAS) (art. 51-58 LAS). La prospettiva che altri comuni possano dar vita ad iniziative in tal senso è vista con favore da parte del Cantone.

La complementarità di ruoli e competenze tra Comune e Cantone, ma anche tra Confederazione e Cantoni, è un'opportunità importante che deve essere valorizzata. Essa permette di diversificare ed arricchire gli strumenti messi a disposizione della popolazione in difficoltà finanziaria e/o sociale. È d'altronde importante evidenziare come il Comune possa assumere un ruolo determinante nel prevenire la caduta nel bisogno, con susseguente richiesta di prestazioni sociali cantonali, anticipando e individualizzando l'intervento puntuale, come previsto dal Regolamento della Città di Lugano.

La buona collaborazione tra Comuni e Cantoni nell'ambito dell'assistenza sociale è fondamentale per la presa a carico dell'utenza, nel contesto di un approccio di rete. Unire le forze diversificando i mezzi a disposizione è premessa necessaria per la buona riuscita dell'obiettivo primario di garantire il minimo vitale favorendo l'inserimento sociale e professionale dei beneficiari. E' proprio su quest'ultimo aspetto dell'inserimento che i Comuni, ma anche il Cantone, presentano ancora un importante potenziale di sviluppo, anche se va rilevato come nell'ultimo biennio siano parecchie le iniziative che mostrano un nuovo dinamismo a livello regionale. Diversi Comuni si sono infatti dotati di servizi e operatori sociali e alcuni, purtroppo ancora poco numerosi, hanno pure creato e messo a disposizione dei posti per stage o per programmi occupazionali destinati a beneficiari di prestazioni assistenziali.

Lo studio sulla Città di Lugano pone poi l'accento sulle soglie monetarie minime di fabbisogno che definiscono il limite sotto il

quale una persona è considerata povera. In questo contesto, per quanto riguarda la fissazione delle soglie d'intervento cantonali per le prestazioni assistenziali ricorrenti, il Cantone riprende, ma con alcuni adattamenti, le raccomandazioni espresse dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS) per quanto concerne il fabbisogno di base (forfait per il mantenimento; v. tab. 1). Per quanto concerne le spese (massime) riconosciute per l'alloggio ed i premi dell'assicurazione malattia si fa riferimento a quanto previsto dalla Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (Laps; v. tab. 2). In aggiunta, sono riconosciute prestazioni specifiche concesse in virtù di particolari problemi di salute e/o legate alla situazione finanziaria e familiare del beneficiario.

In Ticino, per quanto riguarda le soglie d'intervento cantonali del sostegno sociale e l'importo del fabbisogno di base minimo accordato si possono effettuare le considerazioni seguenti.

1 Il forfait globale e il supplemento d'integrazione, per il 2010

	Forfait globale per il mantenimento (raccomandato dalla COSAS, 2005)	Supplemento d'integrazione (adattamento raccomandazioni minime della COSAS, 2005)	Totale
Persona dell'unità di riferimento (economia domestica ai sensi della LAS)	Fr./mese	Fr./mese	Fr./mese
1 persona	960	100	1.060
2 persone	1.469	100	1.569
3 persone	1.786	100	1.886
4 persone	2.054	100	2.154
5 persone	2.323	100	2.423
6 persone	2.592	100	2.692
7 persone	2.861	100	2.961
Per ogni persona supplementare	+ 269	-	+ 269
Per ogni 3a e successiva persona >= 16 anni di economie domestiche di 3 o più persone >= 16 anni	+206

2 La spesa massima per l'alloggio e per premi cassa malati riconosciuta dalla Laps, per il 2010

Persona dell'unità di riferimento (economia domestica ai sensi della LAS)	Spesa massima riconosciuta per l'alloggio (Laps)	Spesa massima riconosciuta per premi LAMal (QMCP) (Laps)
	Fr./anno	Fr./anno/persona
1 persona	13.200	...
2 persone	15.000	...
3 persone o più	18.000	...
Adulti (>25 anni)	...	4.200
Giovani adulti (19-25 anni)	...	3.580
Minorenni (<=18 anni)	...	1.044

Per l'alloggio la spesa massima riconosciuta si riferisce agli importi ammessi dalla legislazione federale sulle Prestazioni complementari (PC) AVS-AI, importo che è maggiorato del 20 % per le economie domestiche composte di 3 o più persone. La spesa riconosciuta per la copertura del premio dell'assicurazione malattia corrisponde attualmente, al massimo, alla quota media cantonale ponderata dei premi di cassa malati.

L'introduzione di ulteriori incentivi materiali (franchigia sul reddito da lavoro per persone con attività lucrativa, altri supplementi d'integrazione), rispondendo a quanto postulato dalla revisione delle Direttive COSAS nel 2005, come pure un'eventuale modifica dell'importo riconosciuto dalla Laps per l'alloggio sono tuttora al vaglio dell'Autorità cantonale, anche alla luce di atti parlamentari pendenti.

Infine, per gli importi del fabbisogno di base LAS, essi non sono più stati adeguati dall'entrata in vigore della revisione COSAS del febbraio 2005, mentre per la Laps sono stati adeguati a due riprese, nel 2008 e nel 2009. Alla luce di questa situazione, il differenziale rispetto alle soglie d'intervento per le altre prestazioni armonizzate dalla Laps, in parti-

colare per gli assegni familiari di complemento (assegno integrativo per figlio -AFI- e assegno di prima infanzia -API-), è cresciuto nel corso degli ultimi anni.

In maniera più generale, gli elementi di riflessione per le future linee di politica sociale cantonale dei prossimi anni possono essere individuati nelle seguenti aree:

1. prevenzione della caduta nel bisogno, grazie ad una migliore informazione sulle prestazioni a livello federale, cantonale, comunale o di organizzazioni private d'aiuto che già possono essere attivate, come pure su ulteriori misure d'aiuto puntuale che potrebbero essere introdotte a livello locale, nel contesto di un rafforzamento della collaborazione tra Comuni e Cantone, rispettando tuttavia i loro ruoli complementari nell'ambito del sostegno sociale (approccio di rete);
2. incentivazione delle misure d'inserimento professionale per i beneficiari di sostegno sociale, attraverso un maggior coinvolgimento del settore privato, ma pure con le Autorità locali e le imprese sociali (terzo settore), migliorando nel contempo la collaborazione interistituzionale (CII) tra le diverse Autorità preposte

all'erogazione di prestazioni, in particolare tra sostegno sociale e assicurazione contro la disoccupazione;

3. promozione e sostegno di progetti e attività preventive volti a far fronte a situazioni di bisogno transitorio connesse all'abitazione (centri di accoglienza temporanea), alle esigenze d'inserimento e d'accompagnamento sociale ("mentoring", piani di disdebitamento, ecc.), allo scopo di prevenire l'esclusione e la marginalità, rafforzando la coesione sociale e intergenerazionale;
4. orientamento verso una strategia di lotta attiva alla povertà che permetta, lungo tutte le fasi della vita di una persona, di superare i momenti critici in cui si possono manifestare dei rischi di esclusione sociale e/o professionale grazie alla predisposizione di misure formative, di politiche attive del lavoro per conciliare famiglia e professione, mobilità lavorativa, ecc., garantendo nel contempo la continuità di una sicurezza sociale adeguata. La trasformazione del concetto di "welfare state" in direzione di un modello che coniughi flessibilità e sicurezza sociale ("flexicurity"), via già sperimentata in alcuni paesi scandinavi¹.

Questi importanti assi di sviluppo sono d'altronde in sintonia con la recente Strategia nazionale di lotta alla povertà che il Consiglio federale ha adottato lo scorso 31 marzo 2010 e che sarà oggetto di discussione pubblica nel corso dell'anno.

I progressi in questo ambito dovranno sempre avere come costante obiettivo l'eliminazione di eventuali effetti soglia che si potrebbero manifestare sia nella fascia di transizione verso l'assistenza sociale, sia in relazione ad altre prestazioni in funzione del bisogno finanziario (federali, cantonali e comunali) e della fiscalità, grazie ad un loro miglior coordinamento e riferendosi all'impostazione e all'architettura dell'odierno sistema Laps ticinese che ha dato prova di un buon grado di equità. ■

¹ "Nuovi bisogni, nuovo Welfare - Analisi dell'evoluzione delle prestazioni sociali in Canton Ticino", C. Marazzi, S. Greppi, E. Soldini, SUPSI/DSAS, 2007.