

I SERVIZI per il contrasto della POVERTÀ nei Comuni Mantovani

Indagine sui regolamenti d'accesso ai servizi di singoli
e famiglie nei principali comuni della provincia

in collaborazione con



Caritas Diocesana

QUADERNO N° 3

Materiali dell'Osservatorio Sociale
Provincia di Mantova

I SERVIZI PER IL CONTRASTO DELLA POVERTÀ nei comuni mantovani

Indagine sui regolamenti d'accesso ai servizi
di singoli e famiglie nei principali comuni della provincia

a cura di
Laura Acerbi e Davide Boldrini

Mantova, un territorio che accoglie

PROVINCIA DI MANTOVA

Settore Turistico e Culturale, Servizi alla Persona e alla Comunità, Politiche Sociali e del Lavoro,
Sport e Tempo Libero

Dirigente: Gianni Petterlini

Collana a cura del

SERVIZIO POLITICHE SOCIALI

QUADERNO N° 3, *cura editoriale di*

Paolo Poletini, Mattero Gaddi

Indice

- 5 *Presentazione*
di Fausto Banzi, Assessore alle politiche sociali e sanitarie della Provincia di Mantova
- 7 **Introduzione**
di Giordano Cavallari, Direttore della Caritas diocesana di Mantova
- 9 **La disciplina normativa e la finalità dello strumento ISEE**
di Matteo Gaddi, Osservatorio Sociale della Provincia di Mantova
- 19 **Le politiche contro la povertà nella provincia di Mantova:
un caso di frammentazione del modello di *welfare* italiano**
di David Benassi, Università degli Studi Milano-Bicocca
- 31 **L'indagine svolta nei comuni mantovani**
*di Laura Acerbi e Davide Boldrini, Osservatorio delle povertà e delle risorse
della diocesi di Mantova*
- 67 **Appendici:**
- 67 1. Gli indicatori utilizzati per la valutazione dei regolamenti in ciascuna degli otto
criteri di lettura
- 69 2. Tavole sinottiche degli interventi previsti dai comuni per ciascun caso

Presentazione

La povertà è in aumento e i dati ci segnalano che sia i singoli sia le famiglie, giorno dopo giorno, si impoveriscono e si indebitano sempre più. I dati sono ufficiali e provengono dall'Istat, ma nel nostro territorio lo stesso trend ci viene segnalato dai Centri d'ascolto della Caritas, dalle OO.SS e dai servizi sociali dei Comuni. Anche in zone ricche come la nostra provincia non passa giorno senza che qualche azienda entri in crisi o chiuda, licenziando operai e lavoratori che difficilmente avranno possibilità di ricollocarsi nel breve periodo, andando ad aumentare così le file di coloro che necessitano di sussidi appellandosi ad un sistema di welfare che non ha ancora ammortizzatori sociali e risorse adeguate.

In questo contesto, il punto di riferimento istituzionale di chi è sotto la soglia di povertà o di chi ha perso il lavoro diventa l'ente pubblico a lui più vicino, il Comune, sebbene la diretta responsabilità degli interventi sia dello Stato e della Regione e questi non hanno adottato ammortizzatori sociali e misure adeguate e sufficienti per far fronte all'emergenza lavoro e povertà.

Le persone che in prima battuta si rivolgono ai Comuni per avere sostegno anche tramite istanze delle OO.SS, chiedono che l'ente locale metta in bilancio risorse da destinare alle nuove povertà che coinvolgono spesso interi nuclei famigliari e reclamano interventi quali quelli di ridurre i prezzi dei beni primari e le tariffe dei servizi pubblici per le fasce più in difficoltà.

Nello studio che qui presentiamo abbiamo messo a confronto ed evidenziato non solo la frammentarietà degli interventi che vengono erogati dai servizi pubblici per far fronte al problema, ma soprattutto è emersa la diversità dei criteri di accesso a tali servizi che spesso variano da Ente e Ente portando inevitabilmente ad ulteriori azioni discriminanti tra chi in situazione di bisogno si rivolge al proprio Comune e ha un trattamento differente da quello di una persona o famiglia in analoga situazione nel Comune vicino.

Questa criticità è stata ripresa e affrontata più volte in passato sollecitando comporta-

menti omogenei da parte di tutti i comuni o almeno da parte di quelli appartenenti allo stesso distretto nel momento in cui era impossibile estenderlo a tutto il territorio provinciale. Si è cercato quindi di capire il comportamento dei vari enti locali cercando di stimolare la ricerca di soluzioni migliori per uniformare la rete dei servizi e il sostegno al reddito ed alle famiglie.

Nella nostra realtà provinciale esistono già importanti esperienze di gruppi e associazioni, per lo più legate a Caritas diocesana, concrete e positive, che lottano contro le povertà estreme, che adattandosi cercano di dare risposte e aiuti concreti come mensa, borsa con alimenti, ricovero temporaneo. Ora è invece necessario e indispensabile lavorare per migliorare gli interventi pubblici a sostegno delle nuove povertà, che spesso sono nascoste a causa dell'estrema precarietà del lavoro che costringe molto spesso le persone a lavorare per poco tempo, a volte in nero, senza possibilità di risparmiare, in una sorta di sommerso che fatica ad essere riconosciuto ed è aggravato dalla crisi economica.

Nel nostro paese anziché far partecipare alla distribuzione equa della ricchezza togliendola a chi già tanta ne possiede, tassando i capitali e in particolare quelli legati alla finanza, colpendo l'evasione fiscale o evitando condoni fiscali, si cercano e si studiano strumenti anche normativi per far sì che i cittadini "normali" che pagano regolarmente le tasse paghino sempre più servizi fondamentali come quelli legati alla salute ed alla assistenza. Un dato significativo: il nostro paese è sotto la media europea per quanto riguarda la spesa per il welfare e nonostante questo siamo un paese con un debito pubblico altissimo.

Se non invertiamo la rotta di queste politiche non solo saremo un paese che non offre protezione sociale adeguata ma che non favorirà nemmeno lo sviluppo, la crescita e la qualità della vita in generale.

FAUSTO BANZI
*Assessore alle Politiche Sociali e Sanitarie
della Provincia di Mantova*

Introduzione

“Siano anzitutto adempiuti gli obblighi di giustizia, perché non avvenga che si offra come dono di carità ciò che è già dovuto a titolo di giustizia”: questa forte affermazione di uno dei documenti del Concilio Vaticano II° (*Apostolicam Actuositatem* – 1965) ben rappresenta la rinnovata presa di coscienza della Chiesa nel mondo contemporaneo ed il ruolo che la stessa ha inteso assumervi.

Un lungo filo di attenzione e di impegno per la materia sociale attraversa pertanto questi anni. Sino alla più recente conferma magisteriale: “la Chiesa ha il dovere di offrire il suo contributo specifico affinché le esigenze della giustizia diventino comprensibili e politicamente realizzabili” (Benedetto XVI° *Deus caritas est* 2005).

Carità e giustizia sociale: è la coniugazione che la Chiesa attende, promuove, partecipa.

Riconoscimenti in tal senso - quale forza sociale attiva tra altre - sono giunti alla Chiesa dalla legge nazionale 328/00 e quindi dalle legge regionale 3/08.

Tanto più nei processi di rivisitazione dell’assistenza e per la protezione delle fasce più deboli c’è un contributo che la Chiesa (mantovana) può e vuole dare.

È per lo più affidato alla Caritas diocesana per la competenza nella promozione di opere dedite all’incontro e all’ascolto delle persone in maggiore difficoltà. È preparato con un metodo a cui appartiene una dimensione di osservazione e di studio (definita *Osservatorio delle povertà e delle risorse*).

Da qui l’interesse a convergere, nella presente pubblicazione, sullo sforzo di analisi formativa dell’Osservatorio Sociale della Provincia.

L’oggetto della ricerca – costituito dai regolamenti comunali di accesso ai sussidi ed ai servizi sociali fondamentali – centra evidentemente il nucleo dei passaggi dai benefici ai diritti e dalle emergenze alle progettazioni.

Ci si rivolge, direttamente o indirettamente, alle Istituzioni. Oviamente in primo luogo ai Comuni e alle loro aggregazioni d’ambito territoriale. Ma ci si indirizza nel contempo all’opinione pubblica in genere. L’intento è di offrire elementi e stimoli signifi-

cativi per la realizzazione di politiche condivise di comunità il cui criterio di discernimento sia costituito dalla attenzione agli “ultimi”.

Dalla visione appaiono almeno due le prospettive che richiedono ulteriore impegno:

- la prospettiva della “generosità” e quindi dell’efficacia degli interventi e delle misure sociali previste dai regolamenti;
- quella della omogeneità dei trattamenti dei cittadini tra Comuni appartenenti allo stesso ambito, così come – tendenzialmente – tra Distretti geografici della stessa Provincia.

Ringrazio i collaboratori che con tanta passione hanno intrapreso l’indagine sino a portarla a livelli di sviluppo inizialmente imprevisi.

Ringrazio la Provincia di Mantova per l’opportunità di concorrere, sullo stesso *quaderno*, al rilievo di azioni attorno alle condizioni di fragilità, sempre in chiave formativa e stimolante nuovi raggiungimenti sociali.

Ringrazio i Comuni che hanno fornito i propri testi pubblici e vorranno cogliere, specie nel triennio dei nuovi Piani di Zona, la sollecitazione a riconsiderarli nel verso della maggiore efficacia ed omogeneità.

GIORDANO CAVALLARI

*Direttore della Caritas diocesana
di Mantova*

La disciplina normativa e la finalità dello strumento ISEE

Matteo Gaddi*

L'ISEE, Indicatore della Situazione Economica Equivalente, è disciplinato dal decreto legislativo n. 109/98, integrato e modificato dal decreto legislativo n. 130/2000. All'articolo 1 ("Prestazioni sociali agevolate.") si prevede di individuare *"in via sperimentale, criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi sociali o assistenziali non destinati alla generalità dei soggetti o comunque collegati nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche. Ai fini di tale sperimentazione le disposizioni del presente decreto si applicano alle prestazioni o servizi sociali e assistenziali, con esclusione della integrazione al minimo, della maggiorazione sociale delle pensioni, dell'assegno e della pensione sociale e di ogni altra prestazione previdenziale, nonché della pensione e assegno di invalidità civile e delle indennità di accompagnamento e assimilate"*.

Di particolare importanza risulta essere l'articolo 2 del medesimo decreto laddove si definiscono i criteri per la determinazione dell'indicatore della situazione economica equivalente.

In base a detto articolo:

- la valutazione della situazione economica del richiedente è determinata con riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza;
- il nucleo familiare di appartenenza viene definito come costituito da *"i soggetti componenti la famiglia anagrafica. I soggetti a carico ai fini I.R.P.E.F. fanno parte del nucleo familiare della persona di cui sono a carico. I coniugi che hanno la stessa residenza anagrafica, anche se risultano a carico ai fini I.R.P.E.F. di altre persone, fanno parte dello stesso nucleo familiare. Il figlio minore di 18 anni, anche se risulta a carico ai fini I.R.P.E.F. di altre persone, fa parte del nucleo familiare del genitore con il quale convive"*;

* Osservatorio Sociale della Provincia di Mantova.

- l'indicatore della situazione economica è definito dalla somma dei redditi; tale indicatore del reddito è combinato con l'indicatore della situazione economica patrimoniale nella misura del venti per cento dei valori patrimoniali;
- l'indicatore della situazione economica equivalente è calcolato come rapporto tra l'indicatore di cui sopra e il parametro desunto dalla scala di equivalenza in riferimento al numero dei componenti del nucleo familiare.

L'ISEE viene indicato come uno dei principali strumenti attraverso i quali costruire il cosiddetto "welfare dell'universalismo nella selettività".

Universalismo e selettività, nell'ambito dei sistemi di *welfare* sono sempre stati ritenuti termini alternativi tra loro.

Nei sistemi di *welfare* universalistici i beneficiari delle prestazioni (siano servizi o erogazioni) sono tutti gli individui in base al diritto di cittadinanza indipendentemente dalla loro condizioni di bisogno economico. Questo modello, tipico dei paesi scandinavi e socialdemocratici, si caratterizza per la capacità di evitare che il diritto alla fruizione dei servizi dello Stato Sociale possa diventare causa di segmentazione della popolazione: è quindi possibile sottolinearne la capacità di favorire la coesione sociale. Il sistema universalistico, infatti, a) non segmenta la popolazione in sottogruppi a seconda della fruizione o meno delle prestazioni di *welfare* (con possibile conseguente "effetto – stigma"); b) accresce il sostegno dei cittadini alle politiche redistributive; c) è caratterizzato da una complessità amministrativa e gestionale inferiore a quella dello schema selettivo. La critica principale al sistema di *welfare* universalistico verte sulla sua presunta minore *target efficiency*, ossia sulla sua presunta minor capacità di destinare – o meglio concentrare – le risorse e le prestazioni a favore dei più bisognosi. Cioè, risorse e prestazioni finirebbero per essere fruite anche da chi non ne avrebbe bisogno con un generale e non giustificato aumento della spesa pubblica.

Un sistema selettivo, invece, è un sistema nel quale a beneficiare delle prestazioni sociali sono unicamente coloro che versano in condizioni di necessità verificata attraverso un test. Il sostegno al modello selettivo deriva da considerazioni riferite alla necessità, in presenza di stringenti vincoli al bilancio pubblico, di concentrare le risorse destinate alle prestazioni sociali solo sul segmento di popolazione che versa in condizioni di disagio economico. La selettività, quindi, costituisce uno strumento di restrizione per l'accesso alle prestazioni del *welfare*, soprattutto quando tale accesso è condizionato alla presenza di una situazione di disagio economico e questa situazione di disagio viene accertata attraverso la cosiddetta "prova dei mezzi" (*means test*). Ovviamente si tratta di precisare la portata delle soglie economiche attraverso le quali vengono testate le condizioni di accesso alle prestazioni del *welfare*.

Entrando nel concreto, una soglia elevata di accesso alle prestazioni potrebbe, seppur nell'ambito di uno schema di *welfare* formalmente selettivo, di fatto, determinare un esito quasi universalistico delle prestazioni con la sola esclusione dalle stesse dei più ricchi. I sistemi selettivi, non sono immuni da possibili errori che, nel caso in cui si ve-

rificassero, finirebbero per snaturare la finalità propria dello schema selettivo. Gli errori possibili sono costituiti dalla mancata concessione della prestazione a chi ne avrebbe diritto e, errore speculare al primo, la concessione della prestazione a chi non ne avrebbe diritto. Oviamente, entrambi i tipi di errore a cui sarebbe soggetto il sistema selettivo derivano dalla caratteristica propria del sistema, ossia dagli strumenti di misurazione e verifica (strumenti di selettività) degli aventi diritto alle prestazioni. Il modello di *welfare* definito come “universalismo selettivo” si propone di tenere insieme:

- l’universalismo delle prestazioni in tema di titolarità delle prestazioni;
- la selettività; la cui introduzione deriva da considerazioni attinenti la sostenibilità finanziaria del sistema di servizi e pertanto ritiene che l’estensione delle prestazioni e dei servizi di *welfare* a tutti i cittadini, a prescindere dalle loro condizioni economiche, ne pregiudichi l’efficacia in presenza di risorse scarse.

L’ISEE, quindi, dovrebbe costituire lo strumento necessario a selezionare i beneficiari delle prestazioni di *welfare* (o, almeno, di una parte di esso) sulla base delle condizioni socio economiche del nucleo familiare di appartenenza.

L’ISEE costituisce un indicatore in grado di misurare la condizione economica equivalente del nucleo familiare. Esso presenta caratteri di forte innovazione rispetto alla mera considerazione della capacità economica derivante dalla valutazione del solo reddito imponibile ai fini IRPEF. In sintesi gli elementi di novità sono costituiti da:

- l’inclusione nella componente reddituale dei redditi da attività finanziarie;
- la considerazione del patrimonio in quanto segnaletico di una autonoma capacità di spesa distinta da quella derivante dal solo possesso del reddito;
- il riferimento all’ambito familiare per valutare la condizione economica dell’utente.¹

L’indicatore della situazione economica è costituito dalla somma del reddito e del patrimonio (sia mobiliare che immobiliare), da cui vengono sottratte le franchigie e le detrazioni. La cifra ottenuta, che rappresenta appunto l’ISE (indicatore della situazione economica) viene rapportata ad una scala di equivalenza determinata dalla composizione numerica e dalle caratteristiche del nucleo familiare.

Con questa caratteristica lo strumento di *means testing* rappresentato dall’ISEE è caratterizzato dal carattere equitativo, ovvero dall’utilizzo sia del reddito che del patrimonio per la costruzione dell’indicatore, e la considerazione, attraverso la scala di equivalenza del nucleo familiare come unità di spesa.²

¹ Cfr. S. Toso, L’Ise alla prova dei fatti: uno strumento irrinunciabile ma da riformare, in *La Rivista delle politiche sociali*, 2006, n. 3, pp. 261-275.

² Cfr. R. Tangorra R. e Izzi L., *La riforma dell’ISEE: uno strumento migliore al servizio dei cittadini*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento Affari Economici, Roma, 2000.

Secondo Tangorra e Izzi il problema della proliferazione degli ISEE, evidentemente disomogenei tra loro, era stato espressamente assunto dalla normativa in quanto già all'articolo 1 del decreto legislativo 109 il legislatore si proponeva di individuare criteri unificati di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni o servizi, sociali o assistenziali. L'aspetto da sottolineare risiede nel carattere dello strumento che dovrebbe, nelle intenzioni del legislatore, essere costruito mediante criteri, appunto, unificati proprio al fine di semplificare e rendere omogeneo l'ISEE. I due autori, a testimonianza dell'importanza attribuita a questi aspetti, sostengono che "la semplificazione e l'unicità dello strumento sono quindi tra le dimensioni più importanti sulla base delle quali valutare il successo dell'ISEE".

È la riforma dell'ISEE, attuata attraverso il decreto legislativo 130 del 2000, che ha portato alla definizione di un "ISEE standard", espressione non presente nel decreto ma che, indubbiamente, esprime lo spirito originario della normativa sull'ISEE, che dovrebbe condurre alla definizione di criteri unificati di valutazione della situazione economica equivalente.

In particolare le modifiche normative sono intervenute, appunto, con la finalità di pervenire ad un ISEE standard, per risolvere le principali criticità rappresentate dalla variabilità e non univocità del nucleo familiare e dallo spazio di autonomia riservato agli enti erogatori nello stabilire il coefficiente di valorizzazione della componente patrimoniale.

Su questi due aspetti, quindi, si è concentrata la modifica normativa stabilendo una modalità tale da consentire di calcolare un ISEE identico per tutti i componenti del nucleo familiare e stabilendo un valore predeterminato per legge del coefficiente di valorizzazione della componente patrimoniale dell'ISEE.

In questo modo il legislatore si è posto l'obiettivo di superare l'eccessiva flessibilità nell'applicazione dello strumento ISEE che provocava una forte proliferazione di indicatori. Senza anticipare eccessivamente i risultati del presente rapporto, appare interessante notare come sia poi avvenuta una significativa distorsione di questo modello attraverso una proliferazione delle soglie ISEE. Cioè, se è stato uniformato l'indicatore, attraverso le disposizioni di legge che hanno consentito di pervenire ad un ISEE standard, questo risultato è stato poi parzialmente vanificato dalla definizione di soglie ISEE di accesso ai servizi molto differenziate da comune a comune. Questo ha determinato una situazione di grande disomogeneità nell'accesso ai servizi e nelle prestazioni erogate dai comuni a favore dei beneficiari.

Dalla pubblicazione "Rapporto ISEE 2006" si possono trarre alcuni interessanti dati e considerazioni.

Un'importante precisazione riguarda la distinzione tra prestazioni nazionali e locali erogate sulla base dell'ISEE.

Nella presente pubblicazione, l'attenzione è ovviamente rivolta alle prestazioni locali trattandosi di una disamina dei Regolamenti ISEE definiti e approvati dai principali co-

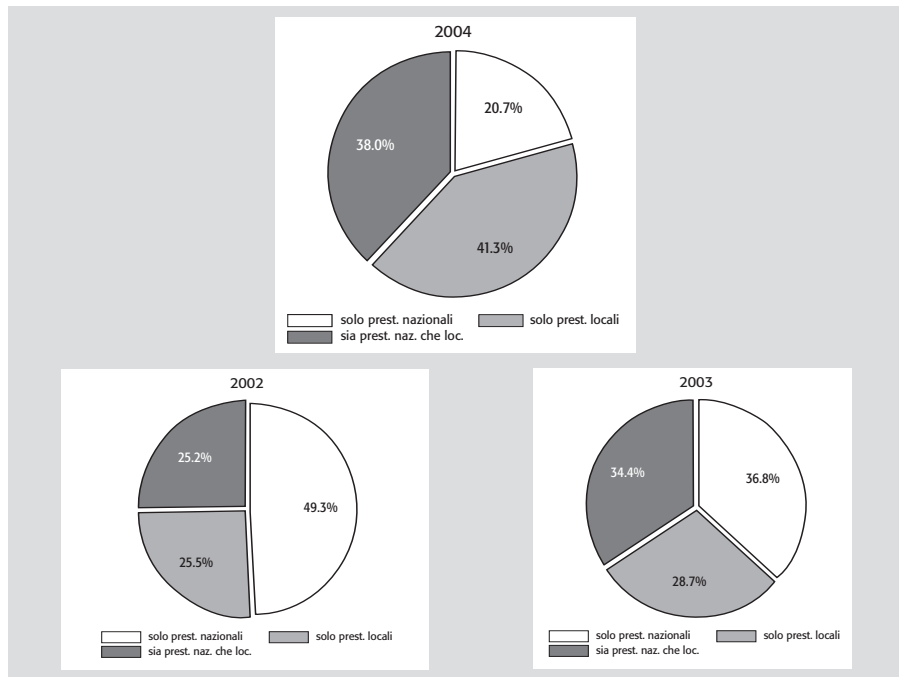
muni mantovani. Tra le prestazioni di carattere locale che dovrebbero essere erogate in base all'ISEE figurano:

- asili nido e altri servizi per l'infanzia;
- mense scolastiche;
- servizi socio-sanitari domiciliari;
- servizi socio-sanitari diurni, residenziali ecc.;
- altre prestazioni economiche assistenziali (es. reddito di cittadinanza).

Inoltre, esistono altre prestazioni, qualificabili come locali, o quantomeno come prevalentemente locali, per le quali viene discrezionalmente utilizzato l'ISEE pur in assenza di un obbligo specifico:

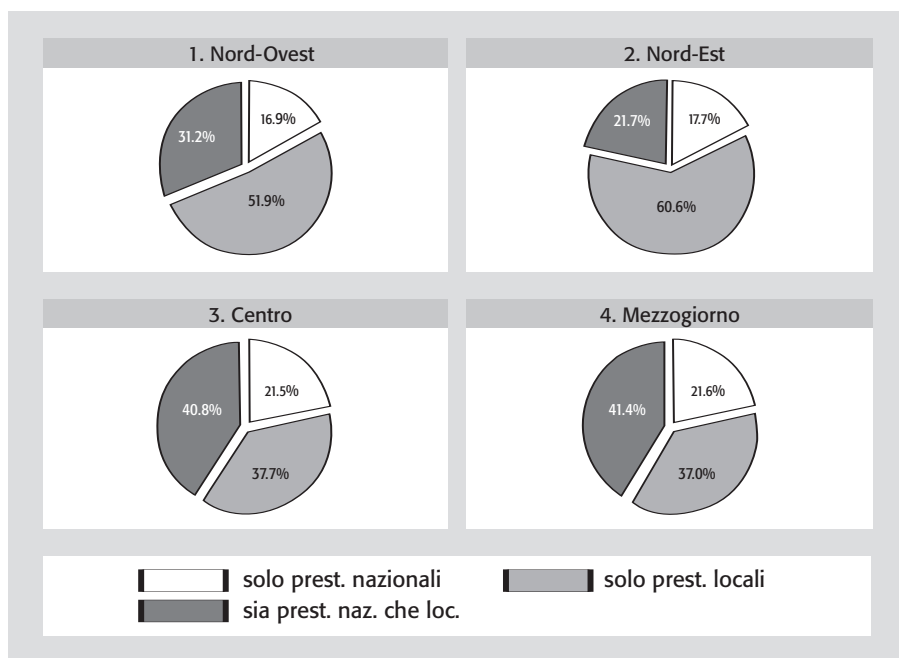
- esenzione ticket sanitari (ad es. per la Regione Sicilia);
- agevolazione per tasse universitarie;
- contributo per il pagamento dei canoni di locazione (ex L. 431/1998);
- agevolazioni per il canone di edilizia residenziale pubblica;
- servizio di scuola – bus;
- agevolazioni per tributi locali (rifiuti solidi urbani, ICI);
- formulazione di graduatorie per il pubblico impiego (ex art. 16, L. 56/87).

Dal Rapporto ISEE 2006 si ricava la seguente ripartizione della tipologia delle domande:



Dal 2002 al 2004, quindi, è progressivamente cresciuta la percentuale di domande riferite a prestazioni esclusivamente locali (dal 25,5% del 2002 al 41,3% del 2004) e quella di domande riferite a prestazioni sia nazionali che locali (dal 25,5% del 2002 al 38% del 2004).

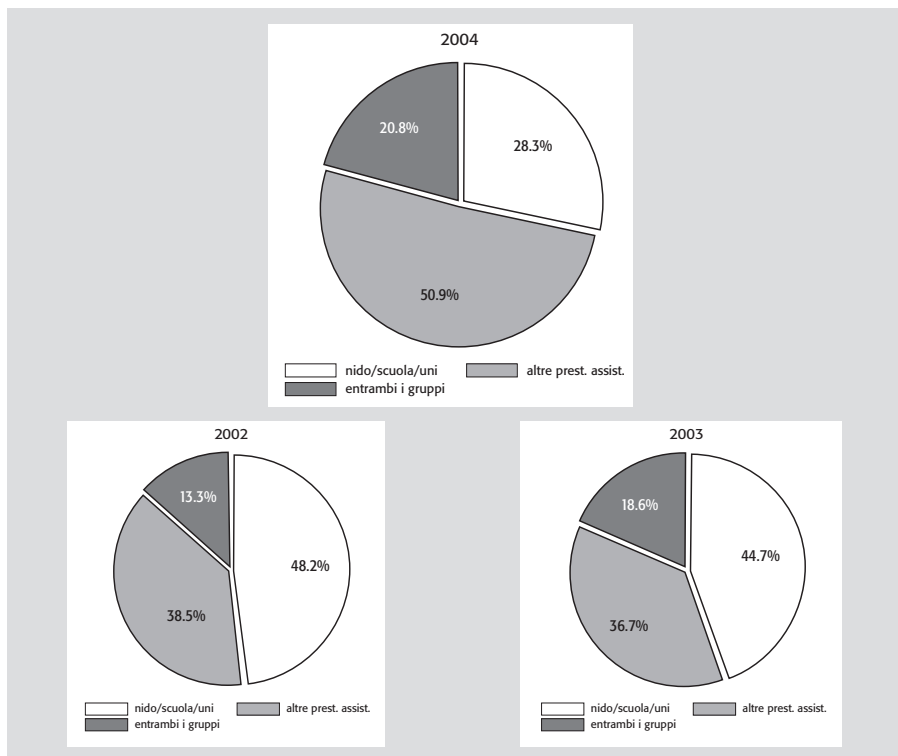
La distribuzione territoriale della differenziazione tra prestazioni nazionali, locali e sia nazionali che locali, evidenzia che nel Nord risulta particolarmente pronunciato il peso delle prestazioni locali: in queste regioni le DSU (Dichiarazioni Sostitutive Uniche) con indicazioni di prestazioni esclusivamente locali risultano maggioritarie. Nel Nord Ovest le DSU relative a prestazioni esclusivamente locali rappresentano il 51,9% del totale mentre nel Nord Est questa percentuale sale al 60,6%.



Interessante appare anche riportare la suddivisione sulle tipologie di prestazioni richieste, distinte tra la cosiddetta "filiera dell'educazione/istruzione" (nido – scuola – università) e le altre prestazioni assistenziali.

È bene precisare che la numerosità della popolazione ISEE nelle diverse regioni non dipende solo dalle condizioni socio-economiche di quei territori, ma anche dal tipo di prestazioni attivate e dal loro essere basate sull'uso della metrica ISEE (e del suo sistema informativo). Questo dato è oggi ancor più vero posto che, come appena visto, è sempre più rilevante l'uso della DSU con riferimento a prestazioni definite in ambito locale.

Quindi non esiste una correlazione diretta tra numerosità di DSU riferite all'ISEE e livelli di povertà e di disagio sociale a livello di territorio, essendo il ricorso all'ISEE un aspetto determinato da più elementi, come appunto, la presenza di servizi sul territorio e la previsione che l'accesso agli stessi sia determinato in base alle soglie ISEE. Possono esistere, quindi, territori poveri con una popolazione ISEE esigua e, al contrario, territori ricchi con popolazione ISEE molto vasta.

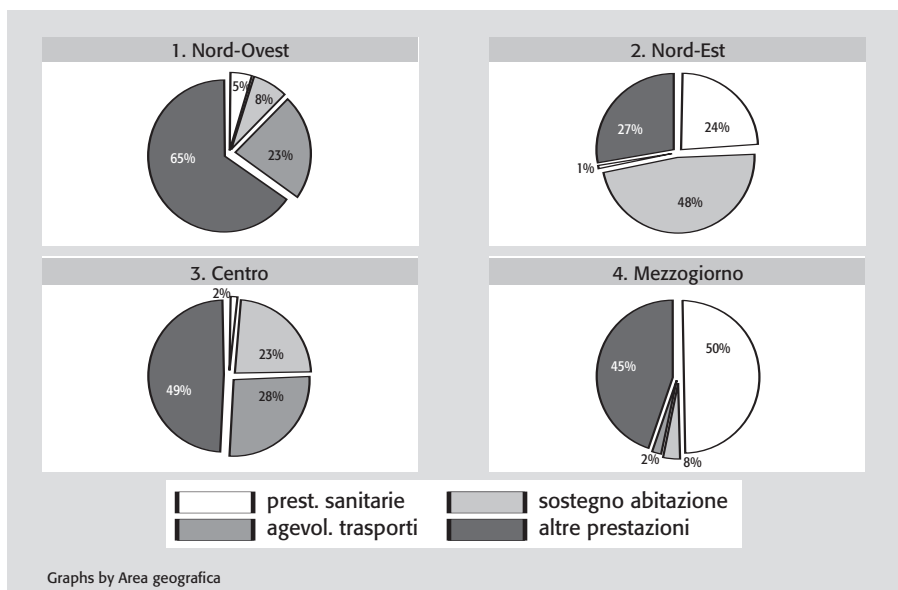


In Regione Lombardia la prestazione maggiormente richiesta con DSU è quella classificata alla voce "Altre prestazioni economiche assistenziali", seguita dalla voce "Altro". Nella voce "Altro" sono comprese prestazioni relative alle politiche abitative che comprendono sia gli interventi di sostegno economico per il pagamento dell'affitto, sia le condizioni di accesso alla edilizia residenziale pubblica e la relativa determinazione del canone di locazione.

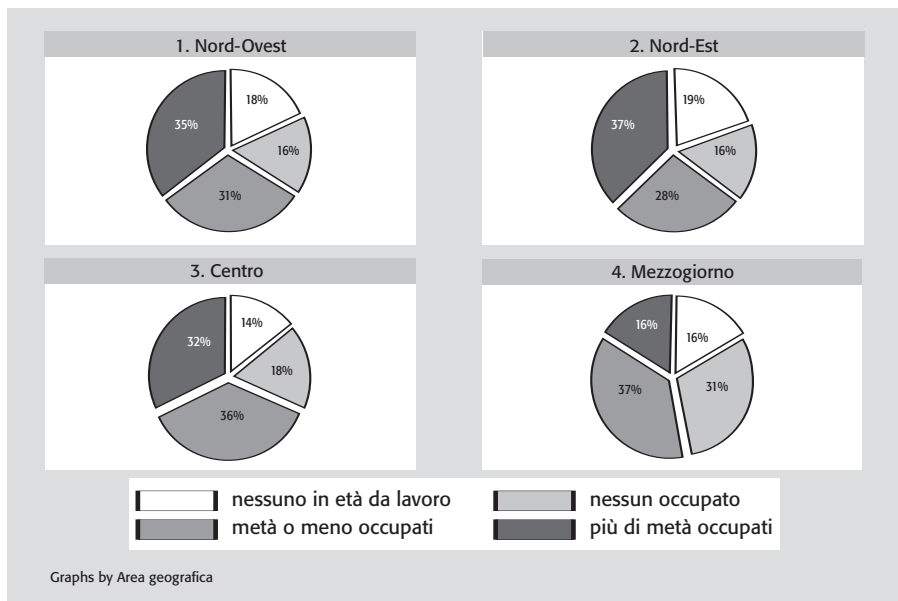
Questa voce comprende anche le "agevolazioni per il trasporto pubblico", voce che in Lombardia risulta essere quella prevalente, anche se va precisato che la Lombardia ha istituito uno specifico ISEE ERP per l'accesso al servizio di edilizia residenziale pubblica e proprio per questo non risulta legata al Sistema Informativo Nazionale.

Indicazioni "altro" con specificazione espressa: 197 mila nel 2002, 363 mila nel 2003, 1 milione 54 mila nel 2004

b) 2004, per ripartizione territoriale



b) popolazione ISEE 2004, per ripartizione territoriale



Con la pubblicazione del presente rapporto si potrebbe proporre l'adozione di un sistema di rilevazione e sistemazione dei dati analogo a quello adottato nel Rapporto ISEE 2006.

In particolare, la raccolta e l'organizzazione dei dati relativi alle DSU consentirebbe di comprendere la "composizione" delle domande di servizi (socio sanitari, abitazione, scolatici, trasporti ecc.) espressa a livello di territorio; i livelli di ISEE organizzati per fasce (questo consentirebbe anche ai comuni di comprendere la congruità e la correttezza delle soglie ISEE che stabiliscono con i propri regolamenti rispetto a quelle realmente esistenti tra i cittadini), la distribuzione delle diverse soglie ISEE sul territorio suddivise per distretti, la numerosità di DSU compilate (anche queste per distretto ecc.).

Le politiche contro la povertà nella provincia di Mantova: un caso di frammentazione del modello di *welfare* italiano

*David Benassi**

Una delle caratteristiche originarie del *welfare* italiano è la sua spiccata variabilità territoriale, sia in termini di modelli organizzativi, sia in termini di estensione e composizione della platea di potenziali beneficiari. Negli ultimi anni questo aspetto è andato espandendosi, anche in seguito ad alcuni interventi normativi che hanno ulteriormente spostato verso gli attori locali, non solo pubblici, il baricentro delle politiche di *welfare*³. Questa variabilità si manifesta non solamente in termini territoriali, ma anche in relazione al grado di protezione sociale assicurata a diversi gruppi di popolazione (lavoratori di grandi imprese e pubblici vs. lavoratori atipici o di piccole imprese, anziani vs. immigrati, etc.). In generale, quindi, un aspetto altamente caratteristico del sistema di *welfare* italiano, nel confronto con gli altri paesi europei, è la relativa carenza di uniformità degli schemi di protezione: questi infatti variano sia tra soggetti portatori di domande di protezione diverse, sia tra soggetti con domande simili ma residenti in aree territoriali diverse⁴.

Questa particolarità italiana, è stata ben inquadrata dalla ricerca sui questi temi⁵, ed è stata spiegata con riferimento all'appartenenza dell'Italia al modello di *welfare* mediterraneo, caratterizzato da bassa statualità, utilizzo clientelare delle risorse pubbliche a fini di consenso e, soprattutto, da una forte impronta familista che ha indebolito ulteriormente la capacità e la volontà delle istituzioni pubbliche di intervenire efficacemente sulle situazioni di bisogno (vedi in particolare Ferrera, 1996, 1998; Saraceno e Naldini, 2007; Naldini, 2006). Questo particolare approccio al *welfare*, oltre alla frammentazione di cui si è detto, determina un effetto di polarizzazione sulla stratificazione sociale ed occupazionale tra

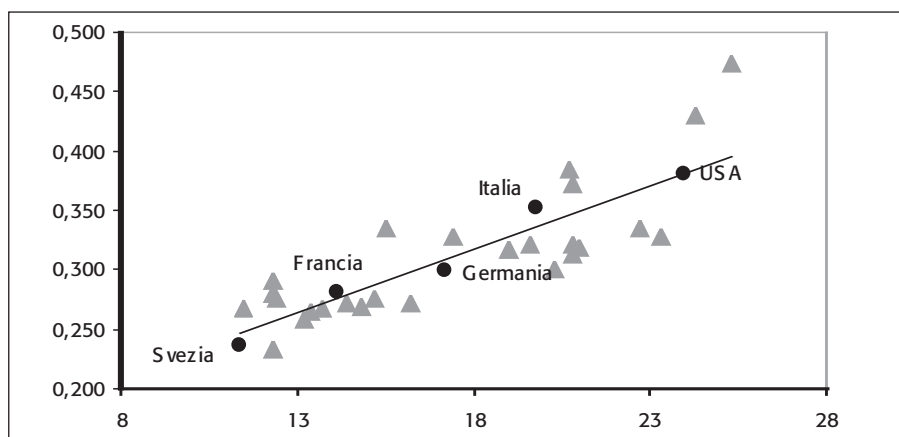
* Ricercatore presso l'Università Milano-Bicocca.

³ Per uno sguardo aggiornato vedi i contributi in Kazepov (2009).

⁴ Si veda l'ormai datato ma ancora illuminante lavoro di Ferrera, 1998. Sul tema più specifico delle politiche contro la povertà si veda Negri e Saraceno, 1996, e Benassi, 2000)

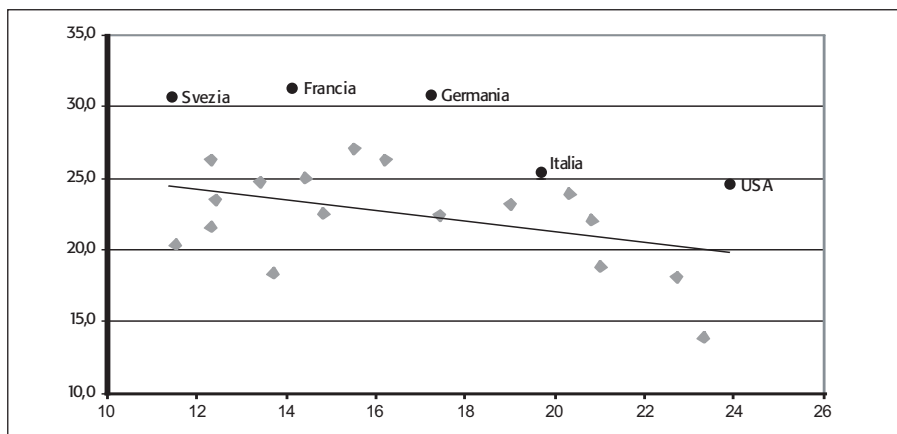
⁵ Si veda per esempio Ascoli, 1984; Ferrera, 1984; Fargion, 1997; Mingione, 1999; Kazepov, 1996.

insider e outsider (gruppi ipertutelati e gruppi poco o per nulla protetti); una scarsissima integrazione tra politiche appartenenti a settori diversi; una netta iperprotezione del rischio vecchiaia, a scapito di tutti gli altri; un debole sviluppo della produzione diretta di servizi a favore delle erogazioni monetarie, con evidenti conseguenze sulla scarsa diffusione di funzioni specializzate e professionalizzate nei diversi settori che compongono il campo assistenziale; la forte delega di funzioni pubbliche ad attori del terzo settore, nella maggior parte dei casi di ispirazione confessionale. In definitiva, la classe politica italiana – nazionale e locale, pur con tutti i distinguo del caso – si è rivelata incapace di costruire in modo coerente e di gestire in modo efficiente ed efficace un sistema di protezione sociale, diversamente da altri paesi che pure condividono con l'Italia vincoli strutturali ed economici simili. Gli effetti, come noto, sono stati particolarmente negativi sulla capacità del sistema di favorire la diffusione del benessere, di assicurare pari opportunità (educative, professionali, occupazionali, ...), di stimolare la crescita economica e sociale del paese. I due grafici che seguono mostrano la collocazione dell'Italia tra i paesi Ocse per quanto riguarda povertà, disuguaglianza e spesa di welfare. Il primo mette in evidenza la combinazione di povertà e disuguaglianza, con agli estremi Svezia (bassa disuguaglianza e bassa povertà) e USA (entrambe elevate); l'Italia si trova nella parte in alto a destra del grafico (verso gli USA) ben distante da paesi simili per dimensioni e complessità come Germania e, soprattutto, Francia. Il secondo grafico mette in relazione spesa (pubblica) per il welfare e povertà, e mostra come pur destinando a questa voce risorse non indifferenti, superiori alla media OCSE, la diffusione della povertà rimane una delle più elevate. Evidentemente, si può concludere che l'efficacia di questa spesa nel contrastare la povertà è molto bassa, decisamente inferiore a quella di molti altri paesi OCSE. L'attuale assetto istituzionale delle politiche di welfare si rivela quindi inadatto a contrastare la povertà.



Sull'asse verticale è riportato il valore dell'indice di Gini; sull'asse orizzontale la diffusione della povertà (60% della mediana dei redditi equivalenti). Fonte: OECDstat (<http://stats.oecd.org>).

Illustrazione 1: Disuguaglianza e povertà nei paesi OECD (metà anni 2000)



Sull'asse verticale è riportato il valore della spesa di welfare come % del PIL; sull'asse orizzontale la diffusione della povertà (60% della mediana dei redditi equivalenti).

Fonte: OECDstat (<http://stats.oecd.org>). Fonte: OECD, *Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries, 2008*.

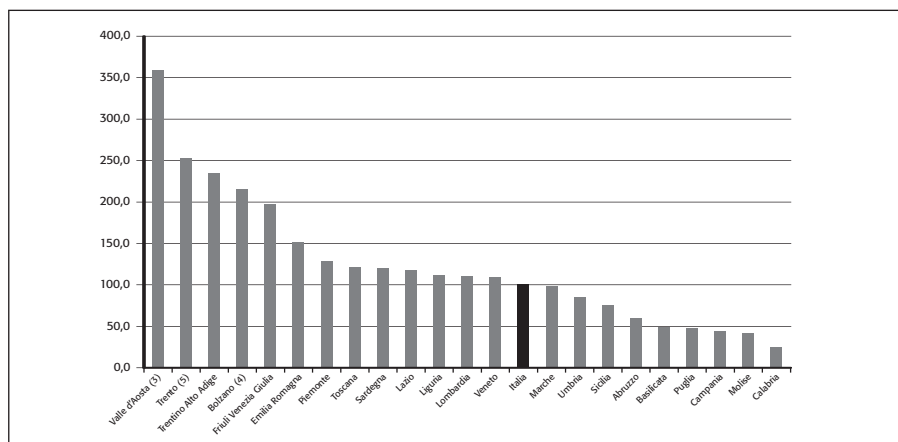
Illustrazione 2: Povertà e spesa di welfare nei paesi OECD (metà anni 2000).

La frammentazione dell'approccio alla protezione sociale deriva dai fattori accennati in precedenza, ma si fonda anche su una concezione del governo (della governance) di queste materie fondata sulla convinzione che più il processo decisionale, programmatico ed erogatorio è ravvicinato alla domanda di protezione, più il contrasto del disagio risulterà efficace⁶. Questa convinzione è stata rafforzata dall'importanza che la dimensione regionale ha acquistato nel processo di integrazione europea. Infatti, le politiche di coesione adottate a livello comunitario avevano come obiettivo quello di riequilibrare le differenze tra regioni redistribuendo risorse a vantaggio delle regioni più svantaggiate (Ferrera, 2008). Questo ha evidentemente stimolato un nuovo protagonismo dei governi regionali, i quali hanno cominciato a disporre di risorse aggiuntive per predisporre programmi con i quali rafforzare il proprio consenso. Kazepov (2008) e Kazepov e Barberis (2008) parlano di sussidiarizzazione delle politiche sociali, intendendo proprio una subordinazione dell'intervento dello Stato centrale alle capacità dei governi regionali di intervenire adeguatamente sulle materie socio-assistenziali. Se prima degli anni '90 erano prevalse tendenze implicite alla sussidiarizzazione, successivamente sono state realizzate riforme esplicite. Le politiche sociali nei paesi scandinavi, per esempio, sono diventate competenza dei Comuni, e

⁶ Vi sono diverse altre ragioni, naturalmente, come le pressioni derivanti dal sovraccarico amministrativo dello Stato, riforme costituzionali (in Italia, Spagna e Belgio), la crescita della domanda di partecipazione (si veda Le Galès, 2002; Ferrera, 2006; Kazepov e Barberis, 2008).

non più delle contee, in un quadro complessivo di accorpamento con le politiche del lavoro. Ugualmente, nei paesi dell'Europa continentale si è avviato un processo di decentralizzazione, in favore però del livello provinciale o regionale. Questo è avvenuto per esempio in Francia (paese notoriamente a forte centralizzazione), con una modifica dell'art. 1 della Costituzione a favore dei Dipartimenti (per es. Pinson e Le Galès, 2005). A maggior ragione l'importanza dei livelli di governo sub-nazionali è visibile in paesi federalisti come la Germania e la Svizzera. Infine, anche in un paese simile all'Italia nei fondamenti socio-istituzionali del *welfare* come la Spagna, la delega alle Comunità è stato un passaggio importante della riforma del *welfare* (Rodríguez Cabrero, 2004; McEwen e Moreno, 2005). Non è qui necessario ripercorrere le note tappe di questo processo per l'Italia, che ha visto nella legge 328 del 2000 e nella riforma del Titolo V della Costituzione le due tappe fondamentali⁷. Importa maggiormente capire che tipo di effetti si stanno producendo nell'ambito della protezione sociale della popolazione e del contrasto della marginalità, e se effettivamente la delega agli enti locali delle responsabilità di intervento sta ottenendo maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse e maggiore efficacia nel sostegno alle condizioni di bisogno.

L'evidenza di cui si dispone mostra che 1) vi è una fortissima polarizzazione inter-regionale riguardo la quantità di risorse che viene destinata alle politiche sociali (vedi grafico 3), e 2) che l'efficacia delle politiche di contrasto della povertà nel nostro paese è decisamente inferiore a quanto accade nella maggior parte degli altri paesi europei (vedi sopra).



Fonte: Istat, *interventi e servizi sociali dei comuni singoli e associati - Anno 2006*
 Illustrazione 1: Spesa sociale media pro capite dei Comuni nelle Regioni (2006)

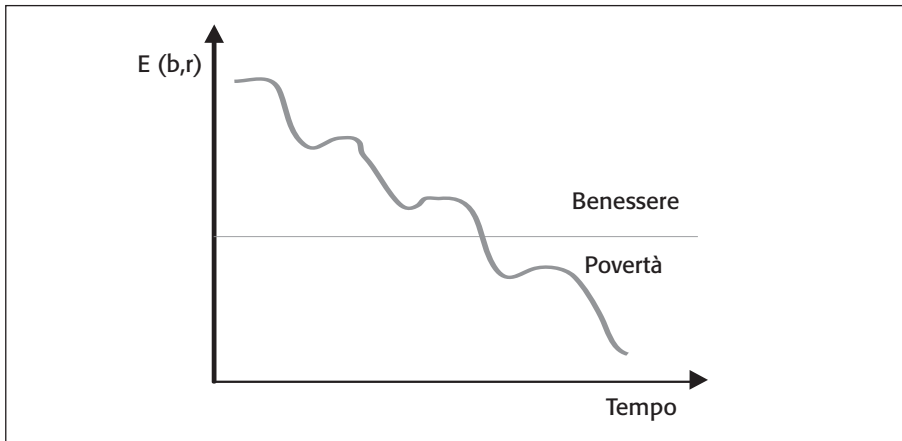
⁷ Vi sono stati naturalmente numerosi altri interventi nei diversi ambiti del *welfare* (sanità, politiche del lavoro) e, soprattutto, numerosi interventi normativi regionali, quali la legge 3 del 2008 della Regione Lombardia, che stanno ridefinendo i modelli di *welfare* locali nel nostro paese. In generale sulla questione del rescaling delle politiche di *welfare* nel nostro paese vedi Ferrera 2006; Kazepov, 2008, 2009.

Il problema, com'è noto, dipende dal fatto che la decentralizzazione delle politiche sociali è avvenuta in assenza di una cornice normativa e istituzionale nazionale sufficientemente definita entro la quale gli enti locali potessero differenziare la propria offerta di servizi. L'aspetto più evidente di questa carenza è l'incapacità dimostrata in questi anni di arrivare a definire i cosiddetti LIVEAS, e quindi una situazione di assenza di indicazioni normative concrete riguardo la gamma e le caratteristiche delle prestazioni minime da garantire a ciascun cittadino italiano (o presente sul territorio nazionale). Il risultato è una situazione di estrema frammentazione del *welfare*, in particolare delle prestazioni socio-assistenziali, che non solo riguarda differenze tra regioni, ma arriva a configurare profonde disparità di trattamento addirittura all'interno di una stessa provincia. Una simile situazione è estremamente negativa in generale per il corretto funzionamento delle politiche di *welfare*, ma lo è in particolare nel caso delle politiche di contrasto della povertà.

La povertà, infatti, è una condizione estremamente complessa sia a livello aggregato (quali macro fenomeni espongono le persone o le famiglie a maggiori rischi di povertà?) sia a livello individuale (quali fattori o eventi innescano e scandiscono una traiettoria di impoverimento?). In termini teorici possiamo sostenere che la povertà è un fenomeno dinamico, nella maggior parte dei casi multidimensionale, che assume connotati specifici in funzione del contesto nel quale si manifesta. Quindi, per spiegare dimensioni e caratteristiche della povertà in un dato contesto sono importanti non solo le variabili "quantitative" legate al sistema produttivo e occupazionale (struttura produttiva, livelli occupazionali, composizione dell'occupazione, ...), ma anche variabili relative ai modelli di riproduzione sociale e alle forme di organizzazione delle relazioni sociali. L'importanza, per esempio, delle reti familiari come canale di redistribuzione delle risorse è molto variabile tra paesi nordeuropei e paesi mediterranei. Ad un livello micro territoriale (provincia, città) entrano poi in gioco dinamiche di strutturazione sociale peculiari, legate per esempio ai modelli di insediamento selettivo della popolazione in quartieri specifici, oppure alla presenza più o meno capillare di forme di intervento a sostegno alla popolazione marginale.

Questi elementi contribuiscono a strutturare le traiettorie di impoverimento che osserviamo empiricamente, e che nella maggior parte dei casi non hanno un andamento lineare ma sono piuttosto percorsi accidentati contrassegnati da una sequenza di eventi che erodono le capacità di reazione individuali o familiari. Possiamo rappresentare graficamente questo modello a partire dall'equilibrio nel tempo tra bisogni da soddisfare e carenza di risorse necessarie. Le biografie sono frequentemente scandite da eventi "normali", spesso legati a passaggi generazionali, durante i quali o lo stock di risorse a disposizione diminuisce (un giovane che va a vivere da solo, una giovane coppia) o i bisogni da soddisfare aumentano (un anziano non più autosufficiente, la nascita di un figlio). Si verificano, insomma, spesso situazioni per fronteggiare le quali vengono mobilitate delle risorse aggiuntive accumulate nel tempo – dal soste-

gno dei legami di reciprocità ad eventuali risparmi in denaro. Quando invece questi eventi hanno un effetto maggiormente destrutturante, ed erodono progressivamente le capacità di reazione, allora è possibile che si inneschi un processo di impoverimento.



$E(b,r)$ = equilibrio tra bisogni e risorse

Disegno 1: Modello di traiettoria di impoverimento non lineare

Gli stati di povertà che si producono secondo il modello generale che abbiamo presentato⁸ sono, nella maggior parte dei casi, situazioni fluide e in moltissimi casi potenzialmente reversibili: sarebbe cioè possibile mettere in atto strategie di intervento che aiutino queste persone a ricostruire le capacità necessarie a soddisfare i propri bisogni in autonomia. Una condizione essenziale è che gli interventi siano tempestivi, dal momento che diverse ricerche hanno mostrato che il rischio di permanere in una condizione di povertà aumenta al crescere del tempo trascorso in povertà. È questa la ragione per cui i bambini che crescono in famiglie deprivate (economicamente e culturalmente) hanno un rischio di essere poi poveri da adulti molto superiore a quello di chi invece non ha avuto questa esperienza. Ma la stessa cosa accade nel caso di chi a seguito di eventi diversi (malattia, disoccupazione, problemi familiari, ...) perde stabilità e fatica a mantenere in equilibrio bisogni e risorse. In un certo senso è come se venissero man mano consumate risorse accumulate in precedenza – economiche, relazionali, psicologiche – e non si fosse più in grado di rimpiazzarle. È es-

⁸ Vi sono infatti altri modelli di impoverimento che si innescano, per esempio, a partire da situazioni di grave deprivazione (minori in famiglie gravemente carenti) o legati a eventi dirompenti (malattie, incidenti) che si spiegano, in parte, con meccanismi differenti.

senziale quindi che i soggetti che producono *welfare*, qualunque sia la loro natura (uffici pubblici, terzo settore, volontariato), siano in grado di intercettare e riconoscere il potenziale di vulnerabilità di queste situazioni il prima possibile. Questo richiede una capillare presenza sul territorio e una dotazione di personale qualificato che in molti contesti territoriali, soprattutto nelle regioni meridionali, non può essere data per scontata: è questo un primo problema della frammentazione del sistema di *welfare* italiano, non esistendo standard organizzativi e di qualità uniformi sul territorio nazionale, e facendo quindi dipendere la qualità dei servizi ai cittadini dalla sensibilità/capacità degli amministratori locali.

Un approccio realmente efficace alle politiche di contrasto della povertà dovrebbe fondarsi sul riconoscimento che la rimozione delle cause che hanno prodotto una situazione di povertà nella maggior parte dei casi non può avvenire in tempi brevi, con modesti investimenti di risorse e, in particolare, in una condizione di incertezza rispetto alla continuità dell'intervento. Ma questo è l'assetto abituale delle politiche locali di contrasto della povertà nel nostro paese, spesso finanziate con modestissime risorse (rispetto ad altri settori di intervento). Insomma, l'impianto istituzionale del sistema di *welfare* decentrato non è sufficientemente robusto per dare continuità e certezza agli interventi, e spesso la sua efficacia finisce per dipendere dall'abilità e competenza di qualche attore fortunatamente presente che trova soluzioni "innovative" a problemi di estrema gravità e complessità.

Dal punto di vista del potenziale beneficiario delle prestazioni, individuo o famiglia, l'incertezza ha profonde conseguenze sulla difficoltà di progettare un futuro e sul rischio di cronicizzazione del bisogno. Dal punto di vista di chi fornisce *welfare*, sia esso un attore pubblico o del terzo settore, diventa necessario selezionare i pochi soggetti sui quali investire le scarse risorse, con evidenti conseguenze sul piano dell'equità nell'accesso al *welfare*.

In alcuni paesi europei sono stati approntati modelli di intervento contro la povertà più efficaci, in relazione sia alla durata degli interventi sia alla molteplicità di dimensioni prese in considerazione⁹. Gli esempi illustrati nel volume curato da Chiara Saraceno (2002) dimostrano come sia possibile predisporre modelli di intervento fondati su meccanismi istituzionali e di governance efficaci. Il classico caso svedese, in particolare, dimostra come sia possibile coniugare un elevato grado di localismo, indispensabile per adattare gli interventi alle specificità locali, con una quadro di garanzia dei diritti all'assistenza omogeneo a livello nazionale. L'efficacia di questo siste-

⁹ Va da sé che il miglior modo di contrastare la povertà è intervenire *prima* che la condizione di povertà si verifichi, sia offrendo pari opportunità a tutti di realizzare le proprie capacità, sia sostenendo tempestivamente le persone quando un'area di vulnerabilità si manifesta (per es. limitare le cadute di reddito durante gli episodi di disoccupazione, sostenere le persone durante una separazione o una malattia,...) per evitare che inneschi una catena di episodi di deprivazioni. Ma qui stiamo concentrando la nostra attenzione sugli interventi quando una situazione di povertà si è ormai manifestata.

ma – cioè la capacità di far uscire le persone da una condizione di povertà – è decisamente elevata, così come l'efficienza: le persone rimangono meno a lungo dipendenti dal *welfare* perché sono messe nelle condizioni di provvedere autonomamente ai propri bisogni. Naturalmente, il sistema svedese di contrasto della povertà si rivela così virtuoso perché dispone di tutta una serie di precondizioni che non sussistono in Italia (e nella maggior parte degli altri paesi europei), però ci segnala allo stesso tempo che non è impossibile immaginare un sistema di contrasto della povertà funzionante, particolarmente in realtà territoriali contrassegnate da una relativamente bassa diffusione delle situazioni di povertà.

Questo non è il caso del sistema italiano, anche nelle zone contrassegnate da elevata diffusione del benessere¹⁰. L'attuale assetto delle politiche assistenziali italiane appare un sistema più frammentato che decentrato, a causa dell'assenza di standard minimi di riferimento delle prestazioni (LIVEAS). La qualità delle politiche assistenziali locali finisce quindi per dipendere da una pluralità di condizioni legate alla sensibilità delle amministrazioni, alla disponibilità di risorse, alle caratteristiche e alle dimensioni della popolazione in difficoltà, alla maggiore o minore presenza di un tessuto di associazioni. In definitiva, un sistema con caratteristiche opposte a quelle che sarebbero necessarie per contrastare efficacemente le traiettorie di impoverimento: professionalità del personale e specificità, continuità e certezza delle risorse.

La situazione delle politiche di *welfare* nella provincia di Mantova che emerge dall'indagine presentata in questo volume è estremamente interessante perché mostra concretamente il grado di frammentazione micro-territoriale che è stata raggiunta (anche) grazie ad uno strumento, l'indicatore della situazione economica (Ise), che era stato pensato per individuare "criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate" (dal titolo del DLgs 109 del 1998, istitutivo dell'Ise). L'Ise, come viene dettagliatamente descritto in un altro capitolo di questo volume, era stato pensato alla metà degli anni '90 e quindi introdotto con successivi interventi legislativi proprio al fine di superare l'estrema varietà di approcci alla valutazione delle risorse a disposizione dei soggetti che richiedevano prestazioni sociali. L'idea di fissare criteri uniformi per il trattamento delle diverse voci che compongono il reddito di un nucleo familiare, oltre che un insieme di parametri per valutare alcune caratteristiche "qualitative" delle famiglie, al fine di disporre di un

¹⁰ Fanno eccezione le province autonome di Trento e, soprattutto, Bolzano, ma si tratta, per l'appunto, di aree territoriali a statuto speciale, oltre che ad elevata diffusione del benessere. In particolare a Bolzano, considerando solo gli interventi di sostegno economico, ormai da diversi anni è implementato uno schema di reddito minimo nell'ambito di un insieme di interventi specifici, in particolare il sostegno alla locazione. Nel 2007 2.964 famiglie (spesa: 4,773 milioni di euro) hanno ricevuto il reddito minimo, 3.591 il sostegno alla locazione (spesa: 4,590 milioni di euro). Considerando entrambe, risultava ricevere sostegni economici il 2,2% delle famiglie altoatesine (4.352 su 197.355 residenti) (fonte: Statistiche sociali 2008, Provincia autonoma di Bolzano).

valore sintetico del livello di benessere che consentisse l'accesso ai servizi sociali (e non solo) era ed è senza dubbio un obiettivo desiderabile. Il problema è che l'Ise è stato calato, come abbiamo visto, su un sistema caratterizzato da estrema frammentazione della gamma di politiche previste a livello locale e dell'efficacia inclusiva delle stesse, adattandosi quindi a riprodurre tale frammentazione.

Così, il lavoro sull'utilizzo dell'Ise nei principali comuni della provincia di Mantova rivela che vi sono diversissimi criteri di applicazione – o non applicazione – all'interno degli stessi Comuni per interventi diversi, e tra Comuni confinanti per gli stessi interventi. Neppure l'appartenenza ad uno stesso distretto e quindi la condivisione di uno stesso Piano di zona (come previsto dalla L. 328/00) pone al riparo da questa frammentazione dei criteri di applicazione delle politiche sociali. Il caso di Mantova è interessante perché mostra come anche le amministrazioni di un'area attenta a queste tematiche e virtuosa da molti punti di vista, siano intrappolate in una logica normativa e istituzionale che produce assetti delle politiche sociali certamente poco efficienti ed efficaci. Le simulazioni predisposte dal gruppo di lavoro della Caritas di Mantova, infatti, dimostrano concretamente le differenze nei disegni istituzionali e nelle modalità di trattamento burocratico delle misure a vantaggio delle persone in difficoltà, e quindi come l'utilità che possono generare sia ampiamente variabile (generalmente comunque bassa). Così, per esempio, i contributi economici sono previsti solo in alcuni comuni, con criteri di selezione che in molti casi fanno riferimento ad un criterio ISEE, ma in altri casi a criteri di stima del reddito poco chiari, per valori di soglia variabili (da 3 a 6mila euro), di importi generalmente non specificati, come spesso non specificata è la durata delle prestazioni.

Un sistema simile appare debolmente attrezzato per affrontare complesse situazioni di povertà. La provincia di Mantova, infatti, è un'area di buona diffusione del benessere, grazie a livelli occupazionali ottimi: il valore aggiunto per abitante, una misura della ricchezza prodotta nella provincia, pone per esempio Mantova (2006) al secondo posto in Lombardia con 27.771 euro – dopo Milano con 34.088 euro e molto al di sopra della media nazionale (22.386 euro)¹¹. Oppure, il tasso di disoccupazione era nel 2007 pari al 3,4%, contro il 6,1 nazionale¹². Proprio a causa di questa elevata stabilità occupazionale e diffusione del benessere, le condizioni di chi si trova in povertà sono più severe e complesse rispetto a quanto accade in aree con maggiore presenza di povertà (Benassi, 2002). Le relativamente poche situazioni di povertà sono spesso infatti l'esito di complesse traiettorie biografiche durante le quali si sono cumulati molteplici fattori di deprivazione in diverse aree (reddito, salute, famiglia, dipendenze, violenze, etc.). In altri termini, nei contesti ricchi di risorse è più facile rag-

¹¹ Fonte: Istat, Occupazione e valore aggiunto nelle province – 2001-2006.

¹² Fonte: Istat, Forze di lavoro - Media 2007.

giungere una condizione di benessere stabile, e di conseguenza non vi riesce chi ha vissuto esperienze particolarmente drammatiche e penalizzanti.

Se questo è il profilo prevalente della povertà a Mantova, ne consegue che il sistema delle politiche di contrasto di queste situazioni dovrebbe attrezzarsi con strumenti certamente flessibili, ma caratterizzati da certezza, continuità e articolazione per rispondere in modo efficace a richieste di protezione sociale forse meno numerose che altrove ma senz'altro più complesse. Certezza, quindi, per consentire a queste persone di poter realmente contare sugli aiuti delle istituzioni, e non dipendere dalle disponibilità di bilancio o da altre imponderabili circostanze. I piani di zona dovrebbero specificare la gamma delle prestazioni previste, chi può richiederle, a quali condizioni. Il requisito della continuità è fondamentale perché risolvere una situazione di povertà complessa, o stabilizzarla in modo soddisfacente, implica spesso un impegno prolungato e costoso. È però questo un requisito fondamentale per dare speranza alle persone e alle famiglie povere e consentire loro di progettare il proprio futuro. Infine, disporre di un insieme di interventi (e competenze) articolati è indispensabile per dare risposte alle diverse sfere di deprivazione, senza però dimenticare che non sono slegate l'una dall'altra, ma che cumulandosi configurano una condizione nella quale i diversi fattori si rinforzano uno con l'altro.

Un sistema organico di contrasto della povertà in un contesto caratterizzato da elevata diffusione del benessere dovrebbe quindi soddisfare questi tre criteri per migliorare la propria efficacia. Ma perché questo possa essere ottenuto sarebbe necessario trovare forme di coordinamento più stringenti di quelle attualmente previste tra i comuni appartenenti allo stesso distretto, e tra distretti della provincia di Mantova. Se infatti la centralità operativa dei comuni garantisce una maggiore capacità di leggere i bisogni del territorio e dei soggetti in povertà, è però vero che dal punto di vista della pianificazione delle politiche spesso è preferibile predisporre modelli di intervento e servizi ad un livello superiore. Questo si spiega con ragioni di economicità dei servizi stessi, di valorizzazione delle professionalità e, non ultimo, di equità nel trattamento delle situazioni di bisogno.

Un valido strumento per creare un certo grado di uniformità delle politiche di *welfare* nella provincia potrebbe essere l'introduzione di uno schema di sostegno del reddito condiviso da tutti i distretti. Senza entrare nel dettaglio di come andrebbe progettata una misura di questo genere, è ragionevole supporre che avrebbe un impatto finanziario sostenibile, viste le condizioni di elevata diffusione del benessere nella provincia. Un'esperienza interessante in questo senso è quella della Regione Friuli-Venezia-Giulia che ha introdotto nel 2007 un "reddito di base per la cittadinanza"¹³. Con una soglia ISEE pari a 5.000€, nei primi 6 mesi sono state accolte 3.516 do-

¹³ Si veda Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia – Direzione Centrale Salute e Protezione Sociale (2008) Il reddito di base per la cittadinanza (D.P.Reg. 0278/2007). I Rapporto.

mande; l'integrazione del reddito per ciascuna famiglia è stata di 6.260,05€ annui (522€ mensili); le proiezioni di spesa annua si aggirano intorno ai 50 milioni di euro. Assumendo che le condizioni economiche nella Provincia di Mantova siano le stesse della Regione FVG¹⁴, e considerando che le famiglie mantovane sono circa un terzo di quelle friulane¹⁵, l'introduzione di uno schema identico a quello friulano costerebbe tra i 15 e i 20 milioni di euro. Un costo notevole, certamente, ma che inciderebbe in modo profondamente positivo sulla povertà nella provincia. Il problema di fondo in questo tipo di interventi di contrasto della povertà rimane quello più volte ricordato, e cioè la mancanza di un quadro normativo nazionale sufficientemente vincolante per gli enti locali indispensabile per dare continuità a questo tipo di prestazioni. Ed infatti, dopo meno di un anno di sperimentazione in Friuli-Venezia-Giulia, con il cambio del colore politico della giunta regionale, il programma è stato interrotto con buona pace delle oltre 3.500 famiglie che avevano potuto contare su un sostegno economico continuativo per cominciare a riprogrammare la propria vita.

¹⁴ In realtà il valore aggiunto per abitante nella provincia di Mantova è significativamente superiore a quello della Regione FVG: 27.771€ contro 25.117€.

¹⁵ Circa 146.000 a Mantova e quasi 500.000 in FVG (Fonte: Censimento 2001).

Bibliografia

- Ascoli, U. (a cura di) *Welfare state all'italiana*, Laterza, Roma-Bari, 1984
- Benassi, D., *Le politiche nazionali contro la povertà*, Poligrafico dello Stato, Roma, 2000
- Benassi, D., *Tra benessere e povertà*, Angeli, Milano, 2002
- Fargion, V., *Geografia della cittadinanza sociale*, Il Mulino, Bologna, 1997
- Ferrera, M., *Il welfare state in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1984
- Ferrera, M., *Il modello sud-europeo di welfare state*, in *Rivista Italiana di Scienza della Politica*, n. 1, 1996
- Ferrera, M., *Le trappole del welfare*, Il Mulino, Bologna, 1998
- Ferrera, M., *Boundaries of welfare*, Oxford University Press, Oxford, 2006
- Ferrera, M., *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 2008
- Kazepov, Y., *Le politiche locali contro l'esclusione sociale*, Poligrafico dello Stato, Roma, 1996
- Kazepov, Y. (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma, 2009
- Kazepov, Y., *The subsidiarization of social policies: actors, processes and impacts*, in *European Societies*, 10/2, 2008
- Kazepov, Y. e E. Barberis, *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Europa: alcune riflessioni sui processi di rescaling e di governance*, in *Rivista italiana delle politiche sociali*, 3, 2008
- Le Galès, P., *European Cities: Social Conflict and Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2008
- Mingione, E. (a cura di) *Le sfide dell'esclusione. Metodi, luoghi, soggetti*, Il Mulino, Bologna, 1999
- McEwen, A. e L. Moreno, *The territorial politics of welfare*, Routledge, Londra, 2005
- Naldini, M., *Le politiche sociali in Europa*, Carocci, Roma, 2006
- Negri, N. e C. Saraceno, *Le politiche contro la povertà in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1996
- Pinson, G. e P. Le Galès, *State restructuring and decentralisation dynamics in France: politics is the driving force*. Cahier Européen No. 07/05 du pole Ville/metropolis/cosmopolis, 2005
- Rodruéz Cabrero, R., *El estado del bienestar en Espana*, Fundamentos, Madrid, 2004
- Saraceno, C. e M. Naldini, *Sociologia della famiglia*, Il Mulino, Bologna, 2007

L'indagine svolta sui comuni mantovani

*Laura Acerbi e Davide Boldrini**

1. Introduzione

I servizi caritativi della chiesa mantovana, particolarmente i centri di ascolto, nel contatto quotidiano con le persone e famiglie in condizione di disagio e di povertà, sono continuamente sollecitati al confronto con i servizi sociali comunali della provincia. La varietà di risposte e di approcci che si riscontra da comune a comune tende a definire una situazione di grande variabilità nell'accesso dei cittadini fragili ai servizi di assistenza e di supporto in un territorio contenuto e socialmente omogeneo.

Si assiste quindi ad una situazione di forte frammentazione delle risposte che i diversi servizi comunali tendono ad allestire, che coinvolgono i criteri di accesso, le modalità di erogazione, il grado di compartecipazione alla spesa, e l'offerta stessa dei servizi che varia notevolmente da comune a comune, spesso nello stesso ambito distrettuale.

Come è noto, la provincia di Mantova al 31/12/2007 contava una popolazione appena superiore ai 400'000 abitanti ed è composta da 70 comuni, organizzati in sei distretti socio-sanitari (Mantova, Guidizzolo, Asola, Viadana, Suzzara, Ostiglia). Il solo distretto di Mantova comprende una popolazione di poco superiore alle 150'000 persone, il 38% circa dell'intera popolazione della provincia¹⁶.

La provincia di Mantova, tra quelle lombarde, è la quinta per estensione, l'ottava per popolosità e la penultima per densità di popolazione; si può quindi parlare di un territorio geograficamente piuttosto contenuto e socialmente abbastanza omogeneo.

In virtù di queste osservazioni di carattere generale, la grande varietà di approcci di

* Osservatorio delle Povertà e delle Risorse della Caritas diocesana di Mantova.

¹⁶ Provincia di Mantova, "La Popolazione mantovana. Rapporto 2007" a cura del servizio statistico provinciale; consultabile al link: http://statistica.provincia.mantova.it/fileadmin/statistica/file_documenti/rapporto_popolazione_2007.pdf

comuni che insistono in un'area così limitata, appare ulteriormente significativa e meritevole di attenzione. Un territorio così contenuto appare anche piuttosto disarticolato con approcci e modalità di risposta a problemi sociali analoghi molto diversificati e poco comunicanti tra loro, nonostante un decennio di esperienza di forme gestionali condivise nei Piani di Zona. Questo studio nasce dunque dalla necessità di richiamare l'attenzione sulla necessità che il territorio si doti di uno sguardo e di una strategia d'insieme nell'intervento e nel fronteggiamento della povertà e della vulnerabilità sociale.

Si è scelto di calare questa esigenza nel particolare ambito della povertà e del disagio sociale delle famiglie e delle persone perché esso è lo specifico nel quale i servizi caritativi della Chiesa mantovana si dedicano per vocazione e dalla cui consuetudine scaturisce una competenza specifica. La presente indagine non ha certamente la pretesa di costituire una valutazione complessiva dell'azione che i servizi sociali territoriali svolgono, ma costituisce, a nostro giudizio, un ambito d'indagine piuttosto significativo dal quale trarre orientamenti e letture di carattere più generale. Infatti si tratta di interventi che sottendono l'erogazione di servizi non specificamente definiti per legge. Sono dunque ambiti d'azione che ciascun territorio definisce ed organizza in proprio a fronte di una lettura della propria realtà, non precedentemente vincolati da una precisa e puntuale imposizione normativa.

2. Obiettivo dell'indagine

Con il presente studio ci si prefigge lo scopo di eseguire una analisi delle modalità di risposta dei sistemi di servizi di alcuni Comuni della provincia di Mantova nei confronti delle situazioni di povertà dei singoli e delle famiglie presenti nei loro territori; la volontà è quella di analizzare tali sistemi non in modo intuitivo, basandosi esclusivamente sulle rilevazioni e le osservazioni desunte dalla prassi attuata dai servizi, ma attraverso la creazione di uno strumento di lettura degli interventi che possa essere continuamente riutilizzato ed aggiornato in base alle modifiche dei sistemi stessi, in modo da porre le basi per una riflessione allargata nell'ambito delle risposte che i Comuni offrono ai loro cittadini in difficoltà.

Al fine di conseguire questo obiettivo, si è scelto di porre sotto esame, laddove esistenti, i regolamenti comunali d'accesso ad alcuni servizi. Nei comuni ove questi regolamenti non esistono o non sono definiti, si sono assunte informazioni sulle prassi d'intervento negli ambiti d'indagine sotto esame.

Approntare un regolamento per l'accesso ad un servizio, anche quando esso non sia obbligatorio, significa assumere una responsabilità rispetto alla propria cittadinanza che opera a due livelli:

1. rispetto alla *volontà* o alla *intenzionalità*, si afferma che il servizio si costituisce come risposta strutturata e permanente da parte del comune; significa ricono-

scere un problema, assegnarvi una priorità, definire una risposta che può essere sempre verificata in ordine all'efficacia ed all'adeguatezza;

2. rispetto alla *trasparenza* nella gestione del servizio, che consente un controllo da parte del cittadino nella gestione dello stesso secondo criteri di equità, parità nelle condizioni di accesso.

In secondo luogo, i regolamenti per l'accesso ai servizi forniscono un'immagine, per quanto approssimata, della "lettura" che i comuni, attraverso l'offerta dei servizi allestiti o previsti, hanno del loro territorio in ordine alle priorità ed agli ambiti d'intervento del sistema locale di protezione sociale.

Questo lavoro di analisi è stato svolto individuando alcuni obiettivi specifici:

- *definire* un "profilo" di intervento di ciascun comune rispetto ad una serie di dimensioni ritenute significative in riferimento alle misure di sostegno alla povertà, effettuando poi un confronto tra comuni per ogni dimensione, al fine di offrire una lettura della modalità con cui la povertà viene riconosciuta nei diversi sistemi;
- *valutare* l'impatto dell'applicazione dei regolamenti di ciascun comune su situazioni reali, attraverso la costruzione di simulazioni di casi di studio, al fine di indagare l'adeguatezza dell'applicazione dello strumento ISEE, delle soglie di accesso stabilite e dei regolamenti stessi;
- *stimare* il grado di omogeneità delle prestazioni sociali previste per queste fasce della popolazione dai diversi comuni, rispetto ad alcuni temi critici quali l'esistenza e l'entità delle soglie di accesso, i criteri di accesso o di esclusione, la tipologia e la generosità delle misure previste.

3. Il metodo

L'indagine è stata svolta in due fasi distinte: una prima fase, concernente l'analisi sistematica e comparata di tutti i regolamenti pervenuti per ciascun comune, in rapporto a dimensioni stabilite; una seconda fase, riguardante la lettura dell'applicazione dei regolamenti a casi concreti, ottenuti attraverso la costruzione di simulazioni di casi tipici.

3.1 Il campione

I Comuni della provincia di Mantova oggetto dell'indagine sono stati selezionati attraverso due criteri fondamentali: la popolosità e il ruolo svolto all'interno di ciascun distretto sociale. Sono stati quindi raccolti i regolamenti dei comuni con una popolazione superiore o uguale ai 10'000 abitanti e quelli dei comuni capofila dei Distretti sociali in cui è suddivisa la provincia.

Sono stati dunque raccolti i regolamenti dei comuni di Mantova, Castiglione delle

Stiviere, Suzzara, Viadana, Porto Mantovano, Curtatone, Castelgoffredo, Virgilio, Goito, Asola, Ostiglia. Il campione così individuato certamente corre il rischio di non cogliere e far emergere le specificità territoriali e di servizi dei comuni più piccoli. Ciononostante, tale campione è comunque da considerarsi significativo, in quanto la porzione della popolazione residente nei comuni selezionati corrisponde ad una cospicua parte (poco meno del 50%) del totale della popolazione residente in provincia. Si può inoltre considerare l'ipotesi che con il diminuire degli abitanti si riduca in misura significativa anche la quantità di risorse e dunque di servizi disponibili.

3.2 Gli strumenti

3.2.1 La raccolta dei regolamenti

I regolamenti presi in esame sono stati raccolti tra febbraio e marzo del 2008, attraverso il contatto diretto con gli operatori dei servizi sociali di ciascun comune considerato. Ad essi è stato chiesto di avere accesso ai regolamenti comunali inerenti i servizi di sostegno al reddito e la fruizione dei servizi di assistenza ed educativi abitualmente utilizzati all'interno dei servizi e del loro lavoro di sostegno e accompagnamento di persone e famiglie in condizione di povertà e disagio.

In particolare, i regolamenti raccolti sono quelli relativi a:

- calcolo e soglie ISEE di accesso ai servizi;
- contributi di natura economica;
- titoli sociali;
- assistenza domiciliare ed assistenza educativa domiciliare;
- accesso e possibilità di contributo economico all'interno di strutture protette e Centri diurni integrati;
- servizi per disabili;
- servizi educativi: asilo nido e servizi relativi alla scuola dell'infanzia.

3.2.2 Prima fase: la costruzione del "profilo" dei comuni.

Questa prima fase dell'indagine trae spunto da una ricerca svolta su più ampia scala tra la fine degli anni '90 e l'inizio del 2000. Questo progetto di ricerca, denominato ESOPPO (*Evaluation of Income Support Policies at the Local Urban Level*)¹⁷, si proponeva di analizzare e comparare le "performance" delle misure di sostegno al reddito in alcune città di sei Paesi Europei (tra cui anche l'Italia), al fine di ricostruire le configurazioni locali di *welfare* rispetto al tema della povertà. Per far questo, in una

¹⁷ Cfr. C. Saraceno (a cura di), *Le dinamiche assistenziali in Europa*, Il Mulino, Bologna 2004.

fase della ricerca sono stati analizzati materiali sia formali (leggi e regolamenti) sia informali (interviste ad operatori sociali ed ai beneficiari) alla luce di otto dimensioni stabilite come significative per l'individuazione di "modelli di *welfare*". L'esito è stato una serie di informazioni, tradotte anche graficamente, che hanno consentito sia l'analisi delle premesse sottostanti le misure analizzate, sia un confronto tra queste nelle diverse città.

È chiaro che l'indagine sulla provincia di Mantova qui presentata ha un campo di azione ed un materiale di riferimento notevolmente più ristretto e particolare; nonostante ciò, si è ritenuto che il metodo utilizzato dalla ricerca potesse essere applicato anche ai regolamenti raccolti, al fine di individuare i significati sottesi nei diversi contesti rispetto alla nozione di povertà, partendo dal presupposto che questi dipendano non solo dalle condizioni economiche prevalenti, ma anche dalle rappresentazioni sociali e dalle politiche adottate riguardo il tema stesso.

Sono state dunque utilizzate le medesime otto dimensioni della ricerca citata; di queste dimensioni, alcune non prevedono la valutazione di una scelta più auspicabile di un'altra, ma semplicemente intendono individuare la modalità di approccio di ciascun comune rispetto ad alcuni temi e "teorie di *welfare*". Le altre dimensioni, invece, sono rivolte ad aspetti maggiormente concreti, per cui è possibile emettere una valutazione circa l'auspicabilità della realizzazione della dimensione.

Per ciascuna dimensione, poi, sono stati individuati alcuni indicatori, di cui è stata valutata la presenza o l'assenza all'interno dei regolamenti di ciascun comune, al fine di attribuire un punteggio al comune all'interno della dimensione considerata (Allegato 1).

I punteggi sono stati attribuiti alle diverse dimensioni sulla base di una scala così costruita:

- punteggio 0: dimensione non valutabile;
- punteggio 1: dimensione assente;
- punteggi da 2 a 3: bassa incidenza della dimensione;
- punteggi da 4 a 6: media incidenza della dimensione
- punteggi da 7 a 10: alta incidenza della dimensione.

Regolazione formale burocratica versus discrezionale

Questa dimensione mette in rapporto due diversi modelli rispetto all'approccio all'accesso ai benefici: da una parte, un approccio burocratico e formale che definisce in modo rigoroso e puntuale i criteri di accesso al servizio; dall'altra parte un approccio discrezionale, che riduce la dimensione formale, lasciando ampia libertà di valutazione agli operatori del servizio circa la possibilità della persona di accedere o meno al servizio richiesto. Entrambi gli approcci portano con sé aspetti positivi e criticità. Un

approccio burocratico, infatti, se da una parte assicura una maggiore trasparenza e omogeneità di trattamento per le diverse persone, dall'altra parte rischia di non essere in grado di prevedere e affrontare le situazioni particolari che si verificano al di fuori di quelle previste. Un approccio maggiormente discrezionale, pur aprendosi all'intervento circa situazioni particolari, rischia di lasciare spazio alla valutazione arbitraria del diritto o meno all'accesso ai servizi, effettuata dagli operatori sociali di volta in volta competenti.

Sono stati scelti come indicatori di questa dimensione quegli aspetti che individuano la presenza di regole definite all'interno dei regolamenti: la presenza di criteri di accesso in ordine ai destinatari, o in ordine all'ISEE; l'assenza di riferimenti espliciti ad una fase di valutazione, da parte del servizio, circa l'ammissibilità della domanda; l'assenza di espliciti spazi di autonomia nella valutazione e nell'erogazione del servizio; l'esistenza di una definizione di scopi specifici dell'intervento; l'esplicitazione di tempi massimi o minimi di prestazione; l'assenza di ulteriori azioni o criteri di accertamento della situazione economica del richiedente diversa dal calcolo ISEE (ad esempio, valutazione del tenore di vita, visite domiciliari, ...).

Rispetto a questa dimensione, sono stati attribuiti punteggi più alti a quei comuni all'interno dei cui regolamenti si riscontra la presenza degli indicatori individuati. Ad alti punteggi corrisponde quindi un maggiore incidenza della dimensione burocratica, mentre a punteggi più bassi corrisponde una maggiore incidenza della dimensione discrezionale.

Presenza di obblighi familiari versus solidarietà collettiva

Con questa dimensione si intende indagare il grado di coinvolgimento dei diversi attori nella presa in carico e nel sostegno offerto alla persona in difficoltà. Nel caso del modello che dà maggiore peso agli obblighi familiari, si presuppone che la famiglia, intesa in senso allargato, al di là del nucleo ristretto dei conviventi, si assuma il compito di provvedere in misura prioritaria alle necessità del membro fragile. Nel caso invece del modello che pone l'accento sulla solidarietà collettiva, si presuppone che sia la comunità allargata a farsi carico della situazione. Anche in questo caso, non si individua un orientamento di per sé positivo o negativo: infatti, un approccio che riconosce la responsabilità alla famiglia, pur rinforzando i legami di solidarietà informale all'interno della rete relazionale del soggetto, rischia di accentuare la difficoltà di trovare risposte adeguate da parte di coloro che vivono situazioni di forte disagio ed esclusione sociale. Per contro, un approccio incentrato sull'attivazione della solidarietà collettiva, se consente il riconoscimento chiaro dei diritti individuali, porta però con sé il rischio di un affievolimento della capacità di solidarietà della comunità, determinando quindi ulteriori percorsi di esclusione sociale.

Sono stati scelti come indicatori di questa dimensione: il grado di presenza di criteri in ordine alla corresponsabilità dei parenti; il raggio di parentela considerato (dal nu-

cleo familiare ristretto ai conviventi, fino ai nuclei collegati non conviventi) e l'entità dell'intervento richiesto ai parenti (ad esempio, rispetto al grado di compartecipazione alla spesa, soglie ISEE di esenzione, ...)

Punteggi elevati sono stati attribuiti a quei comuni i cui regolamenti chiamano in causa in modo determinante i familiari della persona in difficoltà, mentre punteggi bassi sono stati attribuiti ai comuni che prevedono un maggiore coinvolgimento del comune.

Approccio universalista versus approccio categoriale

Con questa dimensione si vuole indagare il tipo di approccio che i comuni adottano rispetto alla definizione dell'utenza. Un approccio di tipo universalista tende a non definire priorità negli ambiti dell'intervento e non individua categorie di destinatari che siano preferenziali o privilegiati. Tale approccio è quindi caratterizzato dalla tendenza ad accogliere una platea piuttosto ampia di situazioni. Un approccio di tipo categoriale, invece, tende ad operare una selezione all'origine dei destinatari, classificandoli in categorie ben definite che possono accedere al servizio. Questo tipo di approccio, proprio perché tende a delimitare molto l'ambito di intervento entro una casistica definita, limita notevolmente il raggio di azione dei servizi e appare dotato di una minore dinamicità e possibilità di adattamento alle risposte non previste, che possono essere incluse solo dopo un processo di definizione e ridefinizione degli ambiti di intervento. Inoltre, l'approccio categoriale, più di quello universalista, tende a risentire di giudizi di valore nei confronti delle categorie individuate, avvallando una distinzione tra categorie meritevoli e non meritevoli di aiuto.

Gli indicatori scelti per questa dimensione riguardano la presenza di categorie di destinatari ben definite, quali: l'assenza di finalizzazioni chiuse (misure dedicate per categorie di persone); l'"ampiezza" delle eventuali categorie individuate; l'assenza di criteri di priorità esplicite nell'erogazione dei servizi o nell'ammissione agli stessi in ordine alla situazione dell'utenza.

Sono stati attribuiti punteggi più elevati ai comuni i cui regolamenti mostrano una alta incidenza degli indicatori, corrispondente ad una maggiore presenza di un approccio universalista. Sono stati invece attribuiti punteggi più bassi a quei comuni che definiscono in modo chiaro le categorie che hanno accesso ai servizi previsti.

Selettività all'accesso

Con questa dimensione si intende indagare il grado di selettività dei comuni rispetto all'accesso ai propri servizi.

Gli indicatori individuati, quindi, riguardano sostanzialmente le condizioni che i regolamenti di ciascun comune pongono perché il richiedente possa effettivamente beneficiare dell'intervento, quali: l'esistenza e l'entità delle soglie di reddito sia rispetto all'accesso, sia rispetto al livello richiesto di compartecipazione alla spesa; il riferimen-

to a vincoli di bilancio come condizione per l'erogazione degli interventi, e l'esistenza di esplicite cause di esclusione dal godimento del beneficio e della eventuale esistenza di un ordine di priorità nell'erogare i benefici.

Punteggi alti sono stati attribuiti a quei comuni i cui regolamenti mostrano una maggiore presenza degli indicatori individuati, comportando quindi una difficoltà di accesso da parte dei richiedenti. Alti valori in questa dimensione corrispondono dunque ad una alta selettività espressa nei regolamenti.

Presenza di richieste agli utenti sotto forma di controparte

Questa dimensione indaga il grado di partecipazione che viene richiesto al beneficiario dell'intervento, mediante una serie di contropartite che vengono poste come condizione per l'accesso stesso all'intervento. In particolare, questa dimensione può acquisire due diverse connotazioni, una "*attiva*" ed una "*passiva*". La connotazione "*attiva*" è presente nel momento in cui le condizioni che vengono poste al soggetto richiedono una sua specifica attivazione per il raggiungimento di un obiettivo comune, come, ad esempio, la costruzione di un progetto in cui la persona si assume degli impegni, siano essi di natura economica, educativa, scolastica, ecc. Tale attivazione consente una valorizzazione della persona e delle sue risorse, all'interno di una prospettiva di responsabilizzazione della persona stessa. La connotazione "*passiva*", invece, riguarda quelle richieste di controparte che sono orientate esclusivamente al controllo della persona, alla sua onestà e alla veridicità delle sue dichiarazioni.

Tale duplice connotazione è stata mantenuta anche negli indicatori individuati, che si propongono di cogliere entrambi gli aspetti. Gli indicatori scelti sono: la presenza di aspetti sanzionatori rispetto alla verifica dell'onestà delle dichiarazioni dell'utente; il riferimento esplicito ad una progettazione del percorso; l'esistenza di momenti di verifica e l'esplicitazione di impegni e di condizioni che la persona è tenuta ad assumersi.

Rispetto all'attribuzione dei punteggi, sono stati attribuiti punteggi elevati a quei comuni i cui regolamenti individuano richieste di controparte attiva, mentre punteggi più bassi sono stati attribuiti ai comuni che limitano la controparte a funzioni di controllo o non prevedono richieste di alcun tipo.

Generosità

Per generosità si intende il grado di partecipazione del comune rispetto ai servizi previsti, ovvero l'entità dell'intervento che i regolamenti prevedono rispetto alle diverse situazioni. Occorre precisare che tale dimensione non implica alcun tipo di connotazione morale o di valore, ma va intesa invece nella sua accezione neutra.

I regolamenti presi in esame rispetto a questa dimensione sono relativi ai contributi economici, ai servizi di assistenza domiciliare e di assistenza educativa domiciliare e

all'integrazione delle rette all'interno di strutture protette, rispetto ai quali è possibile fare una valutazione circa l'entità dell'intervento del comune.

Indicatori di tale dimensione sono: la presenza di detrazioni, esenzioni, riduzioni, nel calcolo delle soglie di accesso; l'entità delle soglie di accesso e di quelle delle fasce di compartecipazione alla spesa; l'eventuale presenza di una calibrazione della soglia in base alla numerosità del nucleo; il costo delle prestazioni.

Sono stati attribuiti punteggi più elevati a quei comuni i cui regolamenti mostravano entità maggiori di intervento da parte del comune.

Durata

La dimensione della durata valuta l'esistenza di vincoli espliciti rispetto alla durata dei benefici concessi alle persone. La dimensione temporale appare importante nel momento in cui il bisogno si considera non come un fatto isolato e straordinario, ma come un disagio che può perdurare o trasformarsi nel tempo. Prevedere quindi anche una dimensione temporale nell'aiuto che può essere concesso significa aprire lo spazio dell'accompagnamento, della conoscenza e della trasformazione della persona all'interno della situazione di disagio e difficoltà.

Rispetto a questa dimensione sono stati analizzati i soli regolamenti per la concessione dei contributi economici: solo in questo caso, infatti, la definizione di una durata nel tempo della misura risulta essere a discrezione del comune, e non necessariamente dettata dal tipo di servizio (ad esempio, nelle strutture protette o nel servizio SAD, la durata del beneficio è necessariamente legata alla fruizione del servizio da parte del soggetto).

Gli indicatori individuati dunque sono quelli relativi all'esplicitazione di vincoli temporali, quali: la presenza esplicita di vincoli temporali; la durata del vincolo; il carattere della misura (continuativo, ordinario, straordinario, "una tantum", emergenza); la possibilità di ripetizione della misura nel tempo.

Sono stati attribuiti alti punteggi ai comuni i cui regolamenti specificano in modo esplicito e definito gli aspetti temporali del sostegno economico, mentre sono stati attribuiti punteggi più bassi a quei comuni in cui la durata del servizio non viene specificata o presa in considerazione.

Misure di attivazione

Questa dimensione valuta l'esistenza di servizi orientati non soltanto all'assistenza dei bisogni espressi, ma anche alla dimensione dell'integrazione delle persone, dal punto di vista lavorativo, abitativo e sociale. Per misure di attivazione infatti si intende tutta quella serie di risorse che possono essere attivate nei termini di formazione ed inserimento (o reinserimento) nel mondo del lavoro, di inserimento abitativo, di accompagnamento sociale. La previsione di misure di attivazione consente di dotare il sistema dei servizi di possibilità di uscita dallo stato di disagio e quindi dal circuito as-

sistenziale; tali misure si realizzano attraverso l'attivazione, la promozione e la valorizzazione delle risorse stesse del soggetto, che viene così inteso non più solo come terminale di un'azione di aiuto, ma anche e soprattutto come soggetto che, pur nella difficoltà, può essere attivato e accompagnato in un percorso di attivazione, responsabilizzazione e crescita, verso l'autonomia.

Gli indicatori individuati riguardano dunque la previsione, da parte dei comuni di spazi e servizi orientati in tal senso: l'esistenza di misure volte all'integrazione lavorativa; l'esistenza di misure a sostegno della formazione professionale; l'esistenza di misure che consentano, o sostengano, l'accesso alla casa. Sono stati attribuiti punteggi più alti ai comuni i cui regolamenti prevedono misure di attivazione, o servizi utilizzabili con questo significato, mentre sono stati attribuiti punteggi più bassi ai comuni che non le prevedono.

3.2.3 Seconda fase: l'applicazione dei regolamenti ai casi-studio.

La seconda parte dell'indagine può essere definita come un "esercizio comparativo", che trae origine dal tentativo di valutare la reale applicazione dei regolamenti, al fine di coglierne l'impatto sui beneficiari, l'adeguatezza e la capacità di risposta di fronte a situazioni concrete o almeno possibili. A tal fine, sono stati costruiti dei casi *ad hoc*, e si è indagata la modalità e la possibilità di risposta dei comuni a ciascun caso, applicandovi i regolamenti previsti da ciascun comune ritenuti adeguati per la situazione in esame. Anche in questo caso, questo tipo di approccio trova fondamento in una modalità di ricerca sociologica, che utilizza la costruzione di casi per confrontare tra loro diverse modalità di risposta delle istituzioni¹⁸.

La scelta dei casi

I casi analizzati sono stati scelti sulla base delle tipologie più frequentemente incontrate all'interno del lavoro dei Centri d'Ascolto, nel tentativo di cogliere la complessità e la varietà del disagio delle persone che possono rivolgersi ai servizi per chiedere aiuto. Si è scelto quindi di analizzare alcune categorie di situazioni:

- a) persone sole, senza residenza, con problemi abitativi, di salute o di esclusione sociale;
- b) italiani soli, con residenza e problemi di salute e di inserimento lavorativo;
- c) famiglie monoreddito in abitazione in affitto;
- d) famiglie monoreddito in abitazione di proprietà e un mutuo in essere;
- e) famiglie monoparentali
- f) famiglie con membri disabili o anziani da assistere.

¹⁸ Cfr. C. Saraceno (a cura di) *Le dinamiche assistenziali in Europa*, Il Mulino, Bologna 2004.

La costruzione dei casi

I casi individuati sono stati costruiti a partire dall'ipotesi che fosse necessario individuare sia le possibili entrate economiche della famiglia (redditi e/o pensioni) sia le principali spese da sostenere (affitto/ mutuo, bollette, alimentari, salute, ...).

Date queste premesse, i casi sono stati costruiti a partire dai dati ricavati da statistiche nazionali, regionali e provinciali. In particolare, i dati nazionali, che coprono la maggior parte dei dati utilizzati, soprattutto circa i redditi e le spese, sono costituiti a partire dai dati Istat, riferiti al 2005 e al 2006; i dati regionali, fonte delle informazioni circa gli affitti di edilizia residenziale pubblica, provengono dalle statistiche della Regione Lombardia. I dati provinciali, infine, utilizzati per la determinazione dei valori degli immobili, sono tratti dal Servizio Statistica della Provincia di Mantova. Rimane la consapevolezza che i dati di carattere nazionale non sono in grado di essere pienamente rappresentativi né della specificità né della realtà economica della nostra provincia, in quanto frutto di elaborazioni statistiche a partire da realtà territorialmente ed economicamente disomogenee quali quelle delle diverse città e regioni italiane. Nonostante ciò, la scelta di adottare comunque questi riferimenti è stata dettata dal fatto che gli stessi restano al momento gli unici disponibili per la costruzione di casi concreti e realistici, mancando ulteriori studi, condotti sul campo, che possano individuare le reali condizioni economiche, di reddito, di spese, ma anche di bisogni, nella specificità della popolazione mantovana.

Ricavati dunque in questo modo i dati riguardanti i redditi e le spese, queste ultime sono state suddivise in due diverse categorie: la prima, costituita dalle spese non differibili, ovvero quelle spese che un nucleo si trova costretto ad affrontare prioritariamente e che non sono riducibili, né rimandabili, come l'affitto, la rata del mutuo, le utenze e le spese per i trasporti e gli spostamenti (spesso usati per raggiungere il luogo di lavoro); la seconda categoria è invece costituita dalle spese differibili, ovvero quelle spese che, pur essendo altrettanto primarie e fondamentali (alimentari, abbigliamento, salute, libri scolastici, etc...), possono essere regolate sulla base della disponibilità economica residua della famiglia. Tale distinzione nasce dall'intenzione di mostrare quanto del reddito mensile eventualmente presente nei casi considerati sia utilizzato per sostenere le spese non differibili; sottratte dunque le spese non differibili dal reddito mensile, è possibile calcolare la disponibilità economica residua del caso in esame, che può essere utilizzata per sostenere le restanti spese.

La simulazione dell'ISEE

Una volta costruiti i casi in base ai dati statistici, si è passati alla simulazione del valore ISEE di ciascun caso-studio individuato. Questa è stata ottenuta attraverso il sito dell'INPS, che dispone di una apposita pagina per il calcolo dell'ISEE a partire dai dati riguardanti la numerosità del nucleo, la sua situazione economica e patrimoniale. In questo modo, per un certo nucleo con caratteristiche economiche e patrimoniali

date, è stato possibile calcolare il valore ISEE corrispondente, completando in questo modo la costruzione dei casi (illustrazione 4)¹⁹.

Nucleo familiare residente nel Comune composto da 4 persone: due genitori e due figli minori, di 2 e 5 anni. Il padre lavora come operaio metalmeccanico. La moglie non lavora. Vivono in un'abitazione in affitto.

Il reddito netto della famiglia è pari a **1200 euro mensili**.

Spese non differibili.

Canone mensile: 400 euro.

Spesa media **utenze 230** euro mensili.

Spesa media **trasporti: 470** euro mensili.

Disponibilità residua mensile: 100 euro.

ISEE= 6292.68

Spese differibili.

Spesa media **alimentari: 550** euro mensili.

Spesa media **salute: 104** euro mensili.

Spesa media **abbigliamento: 200** euro mensili.

Illustrazione 4: esempio di simulazione di caso

L'applicazione dei regolamenti ai casi.

Una volta costruiti i diversi casi e calcolato per ognuno di essi il valore ISEE corrispondente, si è passati all'analisi delle possibili risposte di ciascun comune a ciascun caso sulla base dei regolamenti presenti. È chiaro che per ciascun caso sono stati considerati solo quei regolamenti che prevedono risposte adeguate per il tipo di situazione e problematica considerata.

Le possibili risposte di ciascun comune sono state poi confrontate tra loro attraverso una griglia che consentisse una lettura sinottica sia della tipologia degli interventi possibili, sia della loro entità.

¹⁹ Nelle simulazioni costruite è stato indicato il reddito mensile netto. Tale reddito è stato ricavato a partire dal dato annuo riportato nelle statistiche, che è stato diviso per 13 mensilità. Il dato totale annuo è stato invece utilizzato nel calcolo dell'ISEE, come richiesto dalla simulazione dell'INPS.

4. I risultati.

4.1 Prima fase: la costruzione del “profilo” dei comuni.

Regolazione formale burocratica versus discrezionale

La valutazione di questa dimensione riguarda la presenza o meno di regole formali e definite circa le possibilità di accesso e di fruizione delle misure considerate. Si può notare la presenza di una forte eterogeneità all'interno di questa dimensione, rispetto al tipo di approccio che ciascun comune sceglie di adottare (grafico 1).

Alcuni comuni, infatti, mostrano una forte presenza di esplicite regole che formalizzano l'accesso al beneficio e le modalità con cui questo viene erogato: sono i casi in cui, ad esempio, viene rigorosamente definita la soglia ISEE di riferimento, viene specificata la finalizzazione dei contributi economici (“spese sanitarie non rimborsabili dal SSN, rimborso delle spese per utenze, cure ortodontiche, protesiche e ortottiche, apparecchi o interventi necessari alla vita domestica funzionali al miglioramento delle condizioni abitative ed ambientali, altre spese che incidano in maniera elevata sul reddito”), vengono definiti in modo rigoroso i criteri ed i requisiti di accesso o di esclusione circa i contributi per il pagamento delle rette in RSA. Allo stesso modo, altri comuni lasciano uno spazio molto più ampio alla discrezionalità ed alla libertà di decisione degli operatori sociali: in alcuni casi non si stabilisce una soglia di accesso, ma si lascia la decisione alla valutazione contingente da parte degli operatori del servizio circa la gravità o l'urgenza della situazione, si prevede la possibilità di deroghe ed eccezioni, in seguito ad una loro valutazione, si lascia loro la libertà di effettuare ulteriori controlli, ad esempio attraverso visite domiciliari, al fine di valutare la reale condizione economica del soggetto, fino a lasciare agli operatori stessi la facoltà di valutare la possibilità di far accedere una persona al beneficio, di definire il tipo di beneficio e, nel caso dei titoli sociali, di definire quale tipo di titolo sia maggiormente adeguato alla situazione.

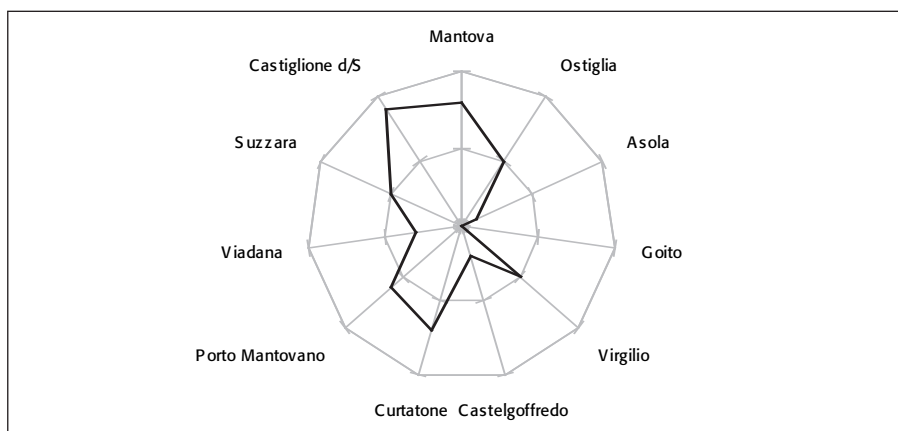


Grafico 1: Regolazione formale burocratica versus discrezionale.

In questo caso, si vede come siano soprattutto i comuni più popolosi quelli con una maggiore presenza di regole formali; questo può essere spiegato facendo riferimento a due aspetti: da una parte, è possibile pensare che i comuni di maggiori dimensioni abbiano una maggiore probabilità di incontrare situazioni problematiche e dunque siano portatori di una maggior consuetudine riguardo alcune criticità ed alle modalità con cui affrontarle.

Dall'altra parte, possiamo ipotizzare che proprio la maggiore incidenza di alcune problematiche porti alla necessità di formalizzare maggiormente le proprie procedure di intervento, al fine di standardizzare interventi e risposte ed evitare diseguaglianze e differenze.

Da ultimo, si può aggiungere che nei comuni più grandi operano una molteplicità di operatori (assistenti sociali, educatori, ...) che vengono a contatto con l'utenza e, pertanto, l'esigenza di una regolazione formale dei servizi risponde anche ad una necessità organizzativa al fine di prevenire prassi e comportamenti incoerenti difficilmente gestibili dal comune nel rapporto con la cittadinanza.

In questi termini, una buona regolazione formale è quella che garantisce la trasparenza del servizio, sia rispetto ai criteri di ammissione, sia riguardo alla modalità di gestione dei servizi, senza perdere la possibilità di costruire il progetto di accompagnamento sulla base della valutazione competente degli operatori sociali e della specificità e particolarità della situazione.

In generale, invece, all'interno dei comuni analizzati, si osserva la tendenza a costruire, attraverso i regolamenti, puri protocolli di intervento, che finiscono per vanificare e limitare l'azione del servizio sociale professionale, più che valorizzarla.

Presenza di obblighi familiari versus solidarietà collettiva

Tale dimensione mira ad indagare in quale misura la famiglia è chiamata ad intervenire nel sostegno al suo membro fragile.

Rispetto a questa dimensione, per la maggior parte dei comuni (7 su 11) troviamo valori alti riguardo al riferimento agli obblighi familiari, mentre per 2 comuni soltanto questi valori si collocano al di sotto di punteggi medi, riferendosi maggiormente alla dimensione della solidarietà collettiva. Per i restanti 2 comuni, infine, non è stato possibile valutare questa dimensione, a causa dell'insufficienza dei regolamenti raccolti.

Si può dunque affermare una sostanziale tendenza, da parte dei comuni, a mantenere alti i livelli di riferimento ai familiari dei richiedenti l'aiuto, anche se con gradi e misure diverse, mostrando quindi un approccio eterogeneo rispetto a questo tema (grafico 2).

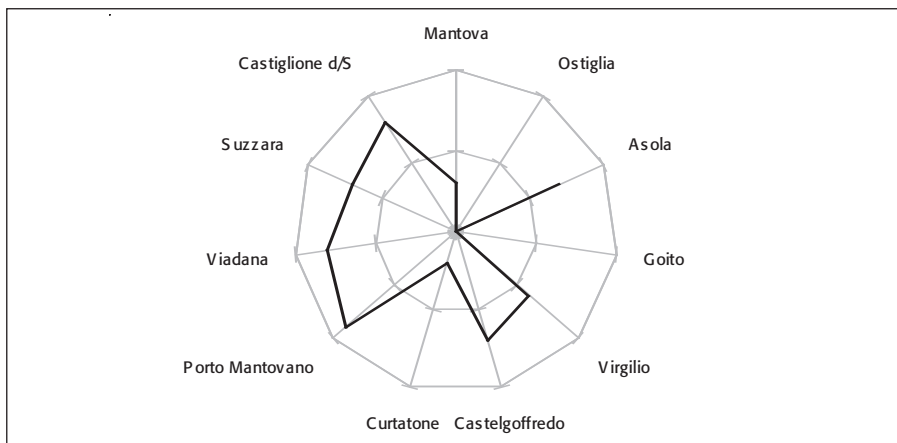


Grafico 2: Presenza di obblighi familiari versus solidarietà collettiva.

Ad esempio, ci sono comuni che, all'interno dei propri regolamenti, lasciano ampio spazio all'intervento dei familiari, conviventi o no, nelle situazioni delle persone in condizione di disagio, non solo coinvolgendoli in misura massiccia nel pagamento delle rette per coloro che sono inseriti in strutture protette, ma anche nella determinazione della condizione economica o della possibilità di accedere a benefici economici: in alcuni casi viene prevista la partecipazione dei parenti a partire dal secondo anno di erogazione del contributo, in un altro caso la presenza di parenti tenuti agli alimenti non indigenti, ovvero con un ISEE doppio rispetto alla soglia di povertà fissata, comporta l'esclusione dal beneficio, fino ad arrivare, in un altro comune ancora, a prevedere la "verifica della situazione sociale, reddituale, e, più in generale, del tenore di vita, oltre che del richiedente, anche dei familiari, conviventi e non", prima di concedere un beneficio economico.

Per contro, ci sono comuni in cui la contribuzione richiesta ai familiari resta più lieve, limitata ai soli conviventi o comunque in percentuali decisamente minori, comportando quindi una maggiore quota di partecipazione da parte del comune. In generale, la lettura dei regolamenti suggerisce l'impressione che, in molti dei casi considerati, il riferimento agli obblighi familiari sia utilizzato non tanto come strumento di valorizzazione delle potenzialità della rete familiare, quanto piuttosto come un'opportunità, per il servizio, di "difendersi" dalla situazione e dall'eventualità di strutturare l'intervento e la presa in carico.

Ciò comporta conseguenze ancora più gravi per la persona in condizione di esclusione sociale, se si considera che la famiglia stessa può essere non solo presenza positiva, ma anche ed innanzitutto uno degli attori principali dello stesso processo di esclusione.

Approccio universalista versus categoriale

Questa dimensione valuta la modalità attraverso cui viene definito il tipo di utenza dei servizi, ovvero se attraverso la costruzione di categorie ben delineate (approccio categoriale, appunto) o piuttosto in modo maggiormente ampio (approccio universalista) che lasci spazio a problematiche diverse.

Rispetto a questa dimensione, la posizione dei comuni appare piuttosto eterogenea: a fronte di 5 comuni che utilizzano definizioni ampie e non specialistiche dell'utenza, ne troviamo 4 i cui punteggi si assestano su valori medio- bassi, che stanno ad indicare una maggiore presenza di categorie definite e standardizzate che vengono individuate come destinatari degli interventi.

Non è stato possibile valutare la posizione lungo questa dimensione per 2 comuni a causa dell'insufficiente materiale pervenutoci.

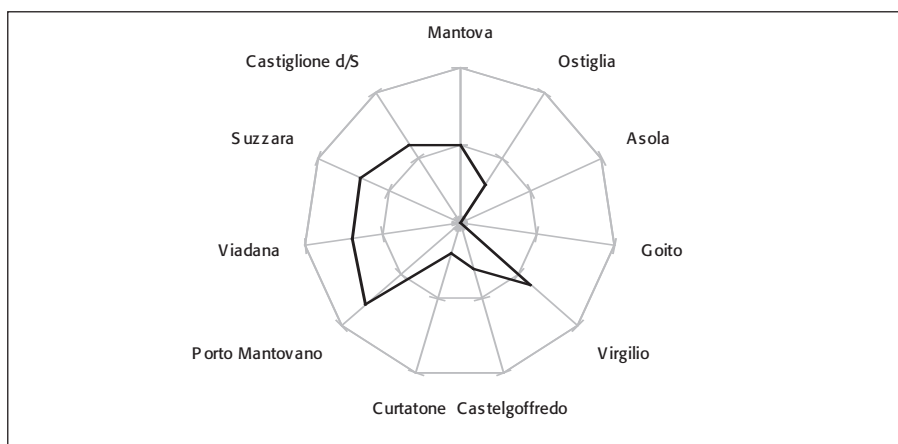


Grafico 3: Approccio universalista versus categoriale..

Anche in questo caso, dunque, è possibile osservare una certa disomogeneità rispetto all'approccio adottato da ciascun comune (grafico 3).

A fronte infatti di una serie di comuni che tendono ad utilizzare ampie definizioni dell'utenza, limitando la definizione ai criteri di residenza o dimora nel comune, ad eccezione di quei servizi in cui la categorizzazione appare come necessaria (titoli sociali costruiti *ad hoc*, SAD, strutture protette, servizi per i disabili), altri comuni stabiliscono in modo decisamente più rigoroso le categorie di persone ammesse ai servizi: anziani, disabili, invalidi, "ultrasessantacinquenni soli, nuclei con portatori di handicap, adulti, disoccupati".

Selettività all'accesso

Questa dimensione rimanda al grado di selettività previsto nei regolamenti rispetto all'accesso ai servizi.

Si osserva come tutti i comuni, eccetto uno che ottiene punteggi inferiori, si assestino su livelli di selettività medio- alti, ad indicare la difficoltà, per il richiedente il servizio, di disporre di tutti i requisiti necessari per ottenere il beneficio (grafico 4).

L'alto grado di selettività è stato riscontrato rispetto all'esplicitazione di requisiti che, se posseduti, automaticamente impediscono l'accesso alle misure di sostegno previste. I comuni pongono soglie ISEE di accesso che possono essere più o meno rigide e restrittive; in alcuni casi, oltre alle soglie sono richiesti ulteriori requisiti, come il non essere proprietari di valori immobiliari al di sopra di una certa cifra (ad esempio 5500 euro).

In altri casi, vengono posti come criteri di esclusione anche il tenore di vita del richiedente e dei suoi familiari, qualora ritenuto non corrispondente alla situazione economica dichiarata, o il possesso di "beni di lusso", come "auto con cilindrata 1200 cc, televisione maxischermo e/o al plasma, parabola, lettore DVD o più cellulari nello stesso nucleo".

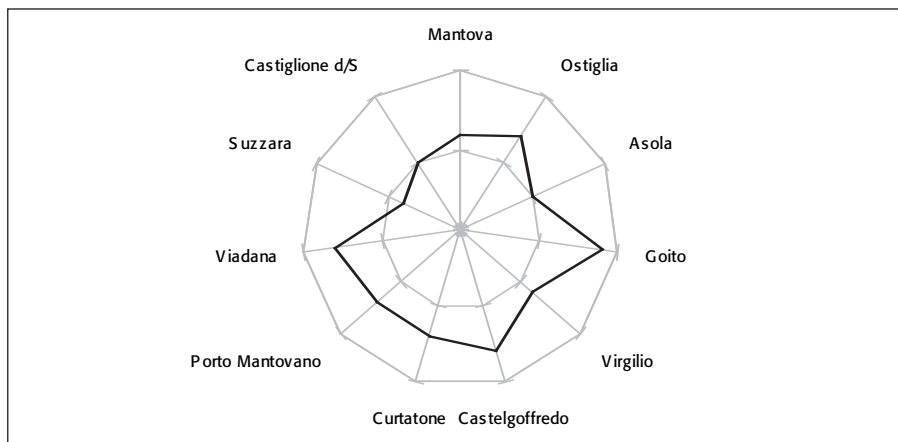


Grafico 4: Selettività all'accesso.

Si è osservato inoltre come, in modo coerente, quei comuni che adottano un approccio maggiormente categoriale abbiano anche livelli di selettività alti: se infatti vengono stabilite categorie chiuse per l'accesso ai servizi, necessariamente queste stesse restringono la platea dei soggetti e delle situazioni che possono beneficiare degli interventi previsti.

Presenza di richieste sotto forma di controparte

Con questa dimensione si valuta il grado di partecipazione da parte dei beneficiari previsto all'interno dei regolamenti. Occorre ricordare che in questo caso si sono distinte due tipologie di richieste fatte alla persona: richieste "attive", a cui sono stati attribuiti punteggi più alti, e richieste "passive", a cui sono stati attribuiti punteggi più bassi. Rispetto alla valutazione così costruita, dunque, si vede come solo in 3 casi su 11 sia previsto un coinvolgimento attivo della persona, mentre nella maggior parte dei comuni (precisamente 6 su 11) questo sia presente in misura decisamente inferiore, lasciando spazio ad azioni di controllo e sanzione. Per i restanti 2 comuni, infine, non è stato possibile valutare la dimensione, a causa dell'insufficienza del materiale pervenutoci (grafico 5). Al fine di chiarire meglio la distinzione effettuata, è possibile fare alcuni esempi delle due tipologie individuate: all'interno della dimensione attiva delle richieste di controparte, si individuano quei comuni che prevedono la presenza di un progetto personalizzato, sottoposto a verifiche, che preveda l'assunzione di alcuni impegni ben specificati, quali, ad esempio, "il mantenimento scolastico dei figli" o "degli obblighi familiari" quale *conditio sine qua non* per la concessione del beneficio e per il proseguimento dell'assistenza; altri comuni, invece, mostrano solo la dimensione passiva delle richieste di controparte, facendo riferimento al controllo circa la presenza di "dichiarazioni mendaci" o circa il tenore di vita realmente sostenuto dal richiedente o addirittura dei familiari. Questo tipo di approccio appare in una certa misura rilevante, in quanto lascia presagire la presenza di interventi che tendono a rendere l'utenza passiva di fronte al servizio erogato: la persona diventa in questo modo un semplice fruitore di un servizio che può essere accordato o revocato in modo punitivo. In assenza di un reale coinvolgimento della persona, e di un reale investimento circa le possibilità di autonomia che il servizio erogato può offrire, si finisce per accentuare forme di dipendenza dal servizio stesso e di mantenimento nell'assistenza.

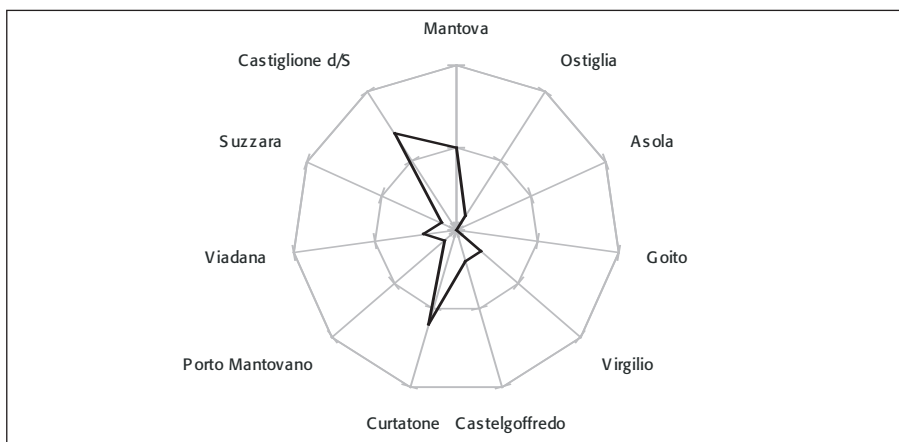


Grafico 5: Presenza di richieste sotto forma di controparte.

Generosità

Questa dimensione intende valutare l'entità dell'intervento che il comune eroga a favore dell'utente.

Nella valutazione di questa dimensione, è possibile osservare una sostanziale bassa generosità nell'intervento previsto da ciascun comune. Fatta eccezione infatti per 2 soli comuni, i quali si assestano su valori di poco superiori a quelli intermedi, e per un altro che si colloca sul punteggio medio, tutti gli altri 8 comuni riportano punteggi bassi (grafico 6), a significare la presenza di interventi di bassa entità messi in atto dai comuni.

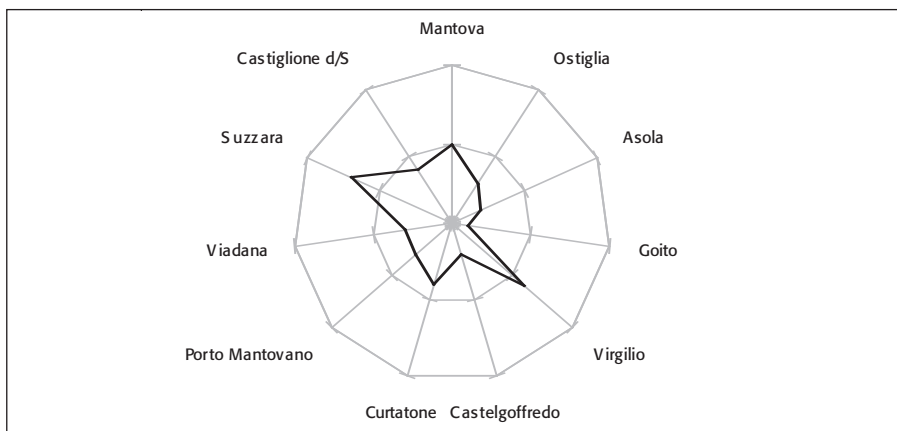


Grafico 6: Generosità.

Nella maggior parte dei casi, i comuni riportano soglie di accesso ai servizi piuttosto restrittive, che si accompagnano ad entità di contributi, laddove esplicitate, piuttosto basse. In alcuni casi, addirittura, nella determinazione del contributo vengono previste delle detrazioni dall'importo determinato, che possono riguardare la stima dei costi per gli autoveicoli presenti nel nucleo, fino ad arrivare a "tutte le entrate percepite a vario titolo dai componenti il nucleo, quali: contributo affitti, contributo per nucleo familiare numeroso, assegno di maternità, esoneri scolastici, altri servizi percepiti dal comune, assegni di disoccupazione, rendita INAIL, assegno di accompagnamento, buoni o *voucher*, ecc...".

Durata

Tale dimensione indaga la presenza di riferimenti espliciti, all'interno dei regolamenti raccolti, alla dimensione temporale degli interventi di natura economica, la cui durata non è già di per sé contenuta nel tipo di servizio stesso.

Dalla valutazione effettuata emerge come la dimensione temporale sia scarsamente considerata all'interno dei regolamenti raccolti ed analizzati; solo 3 comuni su 11 in-

fatti, considerano ed approfondiscono la dimensione temporale dei contributi economici, specificandone la natura, ovvero distinguendo diverse possibilità, sulla base delle diverse situazioni ed esigenze: ordinario, continuativo o straordinario, rinnovabile o ripetibile più volte nello stesso anno o in anni diversi.

In 5 comuni, invece, la definizione delle modalità temporali di erogazione dei contributi assume un valore molto più limitato, quando non inesistente: se infatti in alcuni casi si specifica la natura esclusivamente straordinaria, seppure rinnovabile, dei benefici economici, in altri casi non viene nemmeno considerata né esplicitata. Per 3 comuni, infine, non è stato possibile valutare questa dimensione, in quanto privi di regolamenti per quei servizi rispetto ai quali la durata poteva essere misurata (grafico 7).

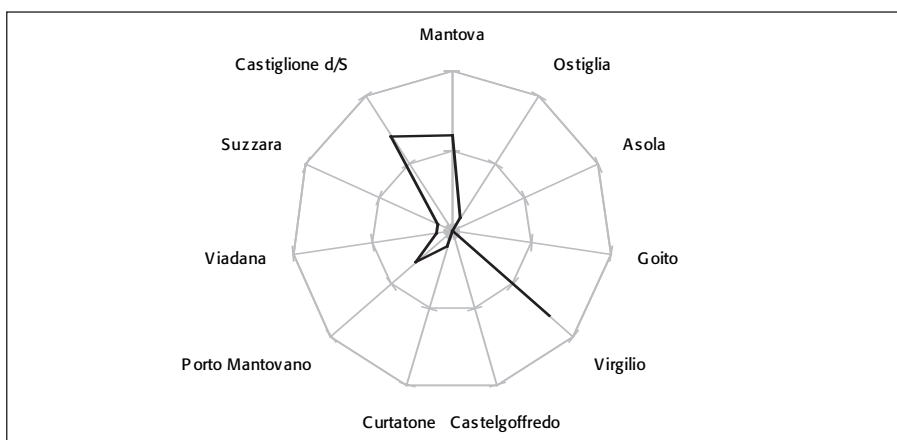


Grafico 7: Durata

La mancata considerazione della dimensione temporale nei contributi appare degna di nota, in quanto implica la mancata considerazione dei tempi e della possibilità di trasformazione del disagio delle persone.

Prevedere esclusivamente interventi straordinari significa infatti poter agire soltanto nell'emergenza della situazione, senza il tempo e la possibilità di costruire un progetto di accompagnamento ed autonomia della persona, considerata quindi non nella sua dimensione diacronica di cambiamento, trasformazione o cronicità, ma solo nella dimensione sincronica, del momento. A questo, inoltre, può essere aggiunto il disagio dell'attesa del compimento dei tempi burocratici dell'approvazione del contributo, quando straordinario, che rischiano di essere troppo lunghi e quindi non sufficientemente efficaci, in quanto non in grado di rispondere nemmeno all'emergenza.

Misure di attivazione

Questa dimensione valuta la presenza, all'interno dei regolamenti di ciascun comune, di misure che prevedano, oltre all'assistenza nel momento del disagio, anche di strumenti di inserimento, o reinserimento, sociale, abitativo e lavorativo delle persone che usufruiscono del beneficio.

Dalla lettura effettuata emerge la generale tendenza a non considerare in modo approfondito questa dimensione. Considerando infatti che non è stato possibile valutare questa dimensione per un comune, a causa dell'insufficienza del materiale raccolto, solo un comune su 11 si assesta su valori superiori ai punteggi medi; gli altri 9 comuni, invece, riportano valori medio-bassi rispetto alla dimensione stessa (grafico 8).

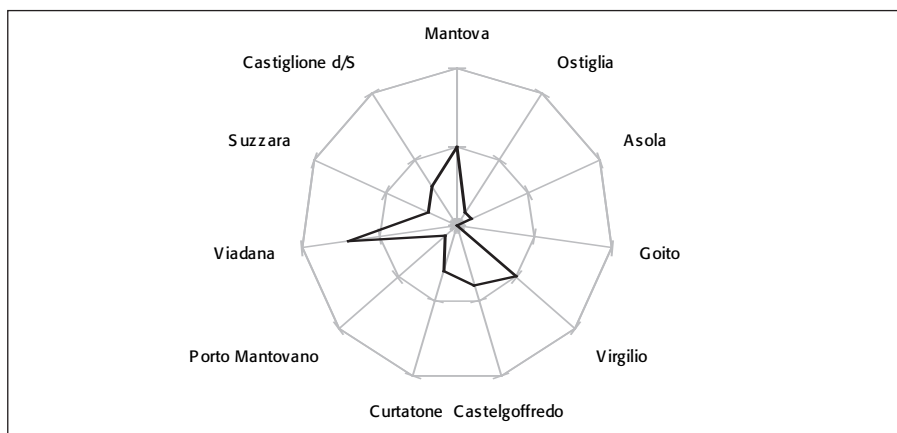


Grafico 8: Misure di attivazione

All'interno infatti dei regolamenti raccolti, soltanto in un caso vi è la presenza di un apposito regolamento finalizzato "all'inserimento lavorativo in ambiente protetto" per persone in difficoltà. In altri comuni, invece, il riferimento a misure di attivazione rimane soltanto indiretto: la possibilità di avere un sostegno per intraprendere percorsi lavorativi, di formazione, o di inserimento abitativo tramite non tanto il mantenimento, quanto l'accesso all'abitazione, può rientrare negli scopi specifici dei contributi di natura economica, ma spesso solo come misura straordinaria e non ripetibile. Lo stesso discorso vale anche per il "prestito d'onore" che viene previsto da un comune, la cui concessione, all'interno di situazioni ben delineate, può essere letta in questo senso.

Si può dunque affermare che i regolamenti analizzati mostrano una tendenza a considerare i propri servizi quasi esclusivamente come modalità e strumenti di assistenza nel disagio, lasciando invece uno spazio residuale alle possibilità di attivazione della persona, che portano con sé opportunità di riscatto. La previsione di misure di at-

tivazione, infatti, consente sia di affrontare quelle situazioni di disagio più complesso, multiforme e di lunga durata, sia di evitare che situazioni di emergenza acuta si deteriorino sviluppando difficoltà e disagi cronici, in quanto offre maggiori strumenti, rispetto alla semplice assistenza, per il superamento della situazione di difficoltà e quindi per l'uscita dall'assistenza.

4.1.1 *Commenti*

Attraverso la lettura dei regolamenti effettuata, è stato possibile individuare alcuni aspetti degni di nota. Innanzitutto si è rilevato un approccio fortemente eterogeneo sia rispetto alla modalità di definizione dell'utenza, sia riguardo alla modalità attraverso cui vengono definiti criteri e possibilità di accesso ai servizi e di erogazione degli stessi. Allo stesso modo, approcci molto diversificati tra loro si riscontrano anche nei confronti del grado di coinvolgimento della famiglia del richiedente, nonostante in questo caso si ravvisi la tendenza verso una maggiore attribuzione di responsabilità ai familiari, conviventi o no, piuttosto che verso una presa in carico più ingente da parte del comune. In misura invece piuttosto omogenea, i diversi comuni mostrano una tendenza a mantenere alti livelli di selettività, che implicano un maggiore restringimento circa le possibilità di accesso della persona ai servizi di cui può avere bisogno, tra quelli previsti da ciascun comune. Tale dato appare poi interessante se confrontato con quello ottenuto dall'analisi dei valori di generosità: si può infatti osservare come i comuni che si sono mostrati più selettivi siano anche quelli meno, o perlomeno poco, generosi. La prassi così regolamentata è quindi quella di una fascia ristretta di persone che possono beneficiare di un aiuto ridotto, innescando una dinamica di semplice e superficiale assistenza. Ulteriormente degna di interesse appare essere una terza correlazione possibile, tra selettività, generosità e durata. Se, come già visto, i comuni più selettivi appaiono anche essere i meno generosi, questi stessi sono anche quelli con una minore definizione della dimensione temporale: non solo poche persone hanno accesso a poco aiuto, ma anche per un periodo di tempo non definito, o definito esclusivamente nella straordinarietà, seppure ripetibile, della situazione contingente, nella fase acuta del disagio, dove una progettualità con la persona è più difficile da ottenere. La concentrazione della maggior parte degli interventi nella fase dell'emergenza del disagio trova come diretta conseguenza il ruolo residuale lasciato alle misure di attivazione della persona che richiede l'aiuto, sia sotto forma di richieste di controparte attiva, quindi di progettualità e di assunzione di impegni, sia sotto forma di azioni volte alla realizzazione di reali percorsi di affrancamento dal disagio, attraverso l'offerta di possibilità di reinserimento sociale, lavorativo ed abitativo. Il rischio sottostante è dunque quello di non promuovere realmente autonomia e superamento della difficoltà, ma di determinare lo sviluppo di una sempre maggiore dipendenza dai servizi che intervengono nel momento del bisogno senza però offrire azioni di sblocco della situazione che ha portato alla richiesta di aiuto.

4.2 Seconda fase: l'applicazione dei regolamenti ai casi studio²⁰.

a) *Persone sole, senza residenza, con problemi abitativi, di salute o di esclusione sociale.*

In questa categoria si analizzano le risposte che i comuni considerati possono offrire alle persone che non sono iscritte nelle liste dell'anagrafe della popolazione residente, ma che si trovano a vivere all'interno del territorio comunale una situazione di bisogno e di difficoltà. Sono compresi in questa tipologia sia uomini che donne, italiani, stranieri, regolari o con possibilità di regolarizzazione, con un emergente problema.²¹

- a.1** Uomo italiano, non lavora e dorme nel parco pubblico, presenta problemi di salute piuttosto complessi, che richiederebbero approfonditi esami diagnostici e cure continuative.
- a.2** Uomo extracomunitario con permesso di soggiorno per motivi di lavoro, attualmente non lavora. È ospite da alcuni conoscenti, ma, non potendo pagare l'affitto viene "sfrattato".
- a.3** Donna extracomunitaria, senza permesso di soggiorno, in stato di gravidanza. Dopo aver lavorato come badante per circa un anno presso una famiglia del comune, al momento è ospite presso alcune connazionali, ma non potendo lavorare, non può pagare loro l'affitto e non potrà rimanere ancora per molto: non ha un altro posto dove abitare.

²⁰ Per le tavole sinottiche di confronto degli interventi nei diversi comuni si veda l'Allegato 2.

²¹ A questo proposito, è necessario tenere conto dei riferimenti legislativi nazionali e regionali che prendono in considerazione le situazioni qui individuate.

La legge 328 del 2000 all'articolo 2, comma 1, definisce come aventi diritto ad usufruire delle prestazioni e dei servizi "i cittadini italiani e, nel rispetto degli accordi internazionali, con le modalità e nei limiti definiti dalle leggi regionali, anche i cittadini di Stati appartenenti all'Unione europea ed i loro familiari, nonché gli stranieri, individuati ai sensi dell'articolo 41 del testo unico". Inoltre, sempre all'articolo 2, al comma 3, si specifica che "i soggetti **in condizioni di povertà o con limitato reddito** o con incapacità totale o parziale di provvedere alle proprie esigenze per inabilità di ordine fisico e psichico, **con difficoltà di inserimento nella vita sociale attiva e nel mercato del lavoro** [...] **accedono prioritariamente ai servizi e alle prestazioni erogati dal sistema integrato di interventi e servizi sociali**" (legge 328/00, corsivo nostro).

La legge regionale 3 del 2008, inoltre, all'articolo 6, comma 1, definisce quali aventi diritto di accesso alla rete delle unità di offerta "i cittadini italiani residenti nei comuni della Lombardia e gli altri cittadini italiani e di stati appartenenti all'Unione Europea **temporaneamente presenti** [...]". A questi si aggiungono "le persone diverse da quelle indicate, comunque presenti sul territorio della Lombardia, allorché si trovino in situazioni tali da esigere interventi non differibili e non sia possibile indirizzarli ai corrispondenti servizi della regione o dello stato di appartenenza. Sono sempre garantite la tutela della **maternità consapevole** e della **gravidanza** e la **tutela delle condizioni di salute e sociali del minore**" (Legge Regione Lombardia 3/08, corsivo nostro).

In questo caso, si può osservare la notevole eterogeneità delle risposte possibili: in 5 comuni su 11, queste situazioni non ottengono nessun tipo di risposta, in quanto qualsiasi intervento è previsto esclusivamente per i cittadini residenti nel comune. Negli altri comuni, invece, la possibilità di interventi rivolti a non residenti è prevista solo per i contributi economici: tra questi però, in 2 comuni possono essere beneficiari anche cittadini "normalmente dimoranti" nel comune, ma solo per le situazioni di urgenza ed indifferibilità.

Si tratta dunque solo di interventi di emergenza, sufficienti a superare la fase "acuta" del disagio, per poi poter orientare la persona al comune, regione, o stato competente per la sua situazione. Le situazioni individuate all'interno di questa tipologia potrebbero invece ricevere una maggiore risposta nei restanti 4 comuni: in 3 di questi, infatti, si indicano, tra i destinatari dei contributi economici anche le persone "normalmente presenti" nel comune, mentre in uno di questi i destinatari degli interventi di natura economica non vengono specificati, ma si fa riferimento alla necessità di una presa in carico della persona all'interno di un progetto di accompagnamento volto al superamento del bisogno. Degli 11 comuni che sono stati considerati, dunque, soltanto in un caso si può ipotizzare una reale presa in carico delle situazioni considerate.

Si può notare inoltre la scarsa chiarezza nella definizione dei destinatari: l'utilizzo dell'avverbio "normalmente", infatti, non definisce dei limiti chiari e certi per l'individuazione degli aventi diritto il contributo, ma apre invece maggiormente lo spazio alla valutazione degli operatori sociali eventualmente chiamati ad intervenire.

b) Italiani soli, con residenza e problemi di salute e di inserimento lavorativo.

Uomo italiano adulto residente nel Comune con un'invalità pari all'80%. Vive solo in affitto in un alloggio di edilizia residenziale pubblica.

Unico reddito è la pensione di invalidità, pari a 238 euro mensili, riconosciuta a causa di problemi di salute

Spese non differibili

Canone mensile: 63 euro

Spesa media utenze: 100 euro mensili

Spesa media trasporti: 80 euro annui

Spese mensili differibili

Spesa media alimentari: 200 euro

Spesa media salute: 60 euro

Spesa media abbigliamento: 70 euro.

ISEE= 0.

Disponibilità mensile residua: 69 euro.

A fronte di una tale situazione, si può osservare come le risposte offerte da ciascun comune siano molto diverse tra loro, innanzitutto rispetto alla tipologia ed alla quantità di servizi previsti²². Si passa infatti da comuni che offrono solo un servizio di assistenza domiciliare e di pasti a domicilio, a comuni in cui a questi servizi viene aggiunta la possibilità di usufruire di contributi economici e di titoli sociali finalizzati al mantenimento a domicilio di soggetti fragili. Le differenze da comune a comune sono poi numerose anche rispetto all'entità dei servizi offerti: le tariffe dei servizi di assistenza domiciliare variano infatti dall'esenzione al pagamento mensile, o a prestazione richiesta. Inoltre, anche nei comuni che offrono una maggiore quantità di servizi, esistono notevoli differenze: rispetto all'entità delle soglie ISEE di accesso (che variano dai 3000 ai 5673 euro), alla modalità di calcolo della soglia stessa di accesso (da quelle calcolate secondo i riferimenti legislativi nazionali²³, a quelle che utilizzano il metodo CLESIUS²⁴, a quelle che, ancora, non prevedono il calcolo dell'ISEE, ma piuttosto un valore di minimo vitale²⁵), rispetto all'entità ed alla durata sia dei contributi economici, sia dei titoli sociali.

c) Famiglie monoreddito in abitazione in affitto

Nucleo familiare residente nel Comune composto da 4 persone: due genitori e due figli minori, di 2 e 5 anni. Il padre lavora come operaio metalmeccanico. La moglie non lavora. Vivono in un'abitazione in affitto, con un canone mensile di 400 euro.

Il reddito netto della famiglia è pari a 1200 euro mensili.

Spese non differibili

Canone mensile: 400 euro

Spesa media utenze: 230 euro mensili

Spesa media trasporti: 470euro annui

Spese mensili differibili

Spesa media alimentari: 550 euro

Spesa media salute: 104 euro

Spesa media abbigliamento: 200euro

ISEE= 6292.68.

Disponibilità mensile residua: 100 euro.

²² Si ipotizza che il soggetto considerato non necessiti di particolari cure a domicilio, se non un aiuto nella cura della casa e nella preparazione dei pasti.

²³ D.lgs 109/98, come modificato dal d. lgs 130/00.

²⁴ Questo metodo calcola la capacità contributiva del soggetto sulla base di un complesso conteggio, che considera elementi in aggiunta ed in detrazione rispetto al calcolo ISEE previsto per legge.

²⁵ Questo viene calcolato attraverso la somma di tutti i redditi di qualsiasi tipo percepiti dal nucleo (al netto dell'IRPEF pagata), a cui viene detratto il canone di locazione o la rata del mutuo pagata per l'acquisto della prima casa.

Si considerano in questo caso i servizi relativi al sostegno al reddito, quali titoli sociali e contributi economici, e le agevolazioni offerte rispetto ai servizi scolastici: asilo nido e servizi relativi alla scuola per l'infanzia. Anche in questo caso, è possibile osservare notevoli differenze, innanzitutto rispetto alle possibilità di accesso ai servizi: stabilita la soglia di accesso, infatti, che si differenzia sia per la modalità di calcolo (secondo disegno di legge, con metodo Clesius, o attraverso la definizione di un minimo vitale non ISEE²⁶), sia per la sua entità, solo in 3 comuni il nucleo può avere sicuro accesso a interventi di natura economica, con una definizione dell'entità e della durata del beneficio che rimane piuttosto vaga; se infatti un comune ne specifica il carattere (continuativo o straordinario), ma non l'entità, un altro ne definisce l'entità (seppure con detrazioni non calcolabili a prescindere dal caso particolare e concreto), ma non la durata, mentre il terzo non definisce nessuna delle due dimensioni. A questi si sommano altri 2 comuni, che, pur prevedendo un regolamento per la concessione di benefici economici, non definiscono la soglia di accesso, lasciando la decisione circa l'accesso o l'esclusione dalla misura alla valutazione della situazione effettuata dall'operatore sociale. Per quel che riguarda poi i titoli sociali, solo in 5 comuni è prevista la presenza di un buono sociale in particolar modo finalizzato al sostegno di nuclei familiari con minori di età inferiore ai tre anni, anche se solo in 2 di questi viene definita l'entità e la durata del buono che il nucleo può ottenere. Interessante appare essere anche la definizione dei costi dei servizi per l'infanzia: osservando infatti la tabella riportata, si vede come ciascun comune stabilisca delle tariffe proprie, che sono tutte diverse le une dalle altre: pur prevedendo infatti variazioni a volte anche di pochi centesimi di euro, non esiste un comune che abbia una tariffa per la retta dell'asilo nido, piuttosto che della refezione o del trasporto scolastico uguale a quella di un altro comune.

d) Famiglie monoreddito in abitazione di proprietà e un mutuo in essere.

Nucleo familiare residente nel Comune composto da 4 persone: due genitori e due figli minori, di 2 e 5 anni. Il padre lavora come operaio metalmeccanico. La moglie ha da poco perso il lavoro. Vivono in un'abitazione di proprietà, con una rata mensile di mutuo pari a 500 euro.

Il reddito netto della famiglia è pari a 1200 euro mensili.

Spese non differibili

Rata mensile mutuo: 500 euro
 Spesa media utenze: 230 euro mensili
 Spesa media trasporti: 470 euro annui

Spese mensili differibili

Spesa media alimentari: 550 euro
 Spesa media salute: 104 euro
 Spesa media abbigliamento: 200 euro

ISEE= 9485.86 euro.

Disponibilità mensile residua: 0 euro.

²⁶ Si vedano le note 23,24 e 25.

Il caso costruito rispetto a questa tipologia è essenzialmente analogo a quello precedente, con la differenza che in questo caso la famiglia deve sostenere la spesa di una rata mensile di mutuo, anziché di affitto. Come si vede, a parità di condizioni, il fatto di essere proprietari di un'immobile fa alzare notevolmente il valore dell'ISEE, da 6292,68 a 9485,86 euro, nonostante la ricaduta sul piano concreto ed attuale della situazione economica familiare sia sostanzialmente la stessa, piuttosto aggravata da una rata mensile che risulta essere maggiore (e maggiormente indifferibile) rispetto al canone di affitto, gravando ulteriormente sulla situazione economica: la disponibilità residua mensile, infatti, in questo nucleo, risulta essere pari a zero.

Anche in questo caso si possono fare osservazioni sostanzialmente analoghe a quelle del caso precedente, rispetto alla eterogeneità dei servizi e delle entità delle tariffe previste. Il dato rilevante, in questo caso, risulta invece essere costituito dall'ulteriore riduzione delle possibilità di sostegno offerte alla famiglia, nonostante una situazione economica contingente maggiormente difficile e compromessa. Si osservano dunque non soltanto rette e costi dei servizi per l'asilo nido e la scuola dell'infanzia di entità superiore, ma anche una minore possibilità di accesso a sostegni di natura economica e a titoli sociali. Sono infatti soltanto 2 i comuni, oltre ai 2 per cui le soglie non sono specificate, le cui soglie di accesso ai contributi consentono al nucleo di beneficiarne e solo 4 quelli che prevedono la possibilità di accedere a titoli sociali, in particolare buoni sociali, per il sostegno alla natalità.

e) Famiglie monoparentali

Nucleo residente nel Comune composto da una madre sola con un figlio di 5 anni. Vivono in un'abitazione in affitto, con un canone mensile di 400 euro.

Il reddito netto mensile della famiglia è di 1050 euro.

Spese non differibili

Canone mensile: 500 euro

Spesa media utenze: 176 euro mensili

Spesa media trasporti: 330 euro annui

Spese mensili differibili

Spesa media alimentari: 450 euro

Spesa media salute: 92 euro

Spesa media abbigliamento: 130 euro

ISEE= 6934.01 euro.

Disponibilità mensile residua: 144 euro.

In questo caso, al di là dell'eterogeneità dei costi dei servizi relativi alla scuola dell'infanzia, di cui si è già detto nei casi precedenti, appare interessante osservare come il nucleo considerato, pur trovandosi in una difficile ed instabile situazione economica, risulti al di fuori della possibilità di accesso ai servizi per la maggior parte dei comuni.

Solo in 2 comuni su 11, infatti, è prevista una soglia di accesso che consenta al nucleo di beneficiare di contributi economici, mentre in altri 2 comuni la possibilità è lasciata alla valutazione dell'operatore sociale che raccoglie la domanda. Rispetto ai titoli, sociali, poi, solo un comune prevede la possibilità che questo nucleo possa beneficiarne.

f) Famiglie con membri disabili o anziani da assistere.

All'interno di questa categoria sono state individuate alcune tipologie di casi; in particolare sono state distinte le famiglie con disabili da quelle a cui viene richiesto di provvedere alla contribuzione rispetto al pagamento della retta per l'inserimento di un anziano in una struttura protetta.

f.1. Nucleo residente nel Comune, composto di 4 persone: padre, madre e due figli minori, di 13 e 11 anni (frequenta la prima media). Il figlio maggiore è disabile, con un'invaliderà certificata al 67%.

Il padre lavora come operaio metalmeccanico. La madre non lavora. Vivono in un'abitazione in affitto, con un canone mensile pari a 400 euro.

Il reddito netto della famiglia è pari a 1200 euro mensili.

Spese non differibili

Canone mensile: 400 euro

Spesa media utenze: 230 euro mensili

Spesa media trasporti: 470euro annui

Spese mensili differibili

Spesa media alimentari: 550 euro

Spesa media salute: 104 euro

Spesa media abbigliamento: 200euro

ISEE= 5229.73 euro.

Disponibilità mensile residua: 100 euro.

Anche in questo caso, si può osservare la forte disomogeneità delle risposte offerte alla famiglia da parte di ciascun comune. Si va infatti dai 5 comuni su 11 che non prevedono alcun tipo di intervento per il minore disabile o per il nucleo in generale, a comuni che prevedono una maggiore quantità di servizi, sia rivolti al membro disabile (assistenza educativa domiciliare, nuoto disabili, trasporto, titoli sociali volti al mantenimento a domicilio del soggetto) sia alla famiglia in generale (contributi economici).

Rispetto a questi ultimi, si vede come in 5 comuni sia prevista la possibilità di avere accesso a contributi economici, anche se in 2 casi solo di carattere straordinario, mentre in altri 2 casi l'accesso è vincolato alla valutazione della situazione da parte dell'assistente sociale.

Per quel che riguarda i titoli sociali, invece, questi sono previsti in 5 comuni, finalizzati sia al mantenimento a domicilio del disabile, sia al sostegno di nuclei con minori; solo in un caso, però, viene specificata l'entità massima del titolo.

f.2. Nucleo residente nel Comune, composto di 4 persone: padre, madre e due figli minori, di 13 e 11 anni (frequenta la prima media). Il figlio maggiore è disabile, con un'invaliderà certificata al 67%.

Il padre lavora come operaio metalmeccanico. La madre non lavora. Vivono in un'abitazione di proprietà, con una rata mensile di mutuo pari a 500 euro.

Il reddito netto della famiglia è pari a 1200 euro mensili.

Spese non differibili

Rata mensile mutuo: 500 euro

Spesa media utenze: 230 euro mensili

Spesa media trasporti: 470 euro annui

Spese mensili differibili

Spesa media alimentari: 550 euro

Spesa media salute: 104 euro

Spesa media abbigliamento: 200euro

ISEE= 8524.46 euro.

Disponibilità mensile residua: 0 euro.

All'interno di questa tipologia di situazione, poi, è apparso significativo ancora una volta considerare la stessa situazione familiare che debba affrontare, anziché il pagamento dell'affitto mensile, il pagamento della rata del mutuo; si vede come, a fronte di una maggiore quantità di spese, e dunque ad una inferiore disponibilità mensile residua (pari a zero), il valore ISEE si alzi, portando in questo modo ad una minore capacità di risposta da parte dei servizi: non solo i servizi specifici per il disabile finiscono per essere maggiormente onerosi per il nucleo, ma anche la possibilità di accedere a titoli sociali e contributi economici diminuisce. Solo 2 comuni infatti prevedono la possibilità di accedere a contributi economici, dei quali non sono specificate durata ed entità, mentre altri 2 non specificano la soglia, ma lasciano spazio alla valutazione dell'operatore sociale. Anche per i titoli sociali, poi, sono solo 3 i comuni che li prevedono, anche se non viene specificata la loro entità, né la durata.

f.3. Nucleo di 4 persone, residente nel Comune, composto da padre, madre e due figli minori, di 14 (frequenta la prima superiore) e 11 anni (frequenta la prima media). Entrambi i genitori lavorano, con un reddito netto mensile di 2380 euro (lordo 3011). vivono in un'abitazione di proprietà, con una rata mensile di mutuo pari a 450 euro. Il padre del marito, figlio unico, è vedovo e vive in una casa in affitto. La sua pensione è di 750 euro al mese. Deve essere accolto in una casa di riposo, a causa di problemi di salute che limitano la sua autonomia.

Spese non differibili

Rata mensile mutuo: 450 euro

Spesa media utenze: 220 euro mensili

Spesa media trasporti: 440 euro annui

Spese non differibili

Spesa media alimentari: 500 euro

Spesa media salute: 104 euro

Spesa media abbigliamento: 190 euro

Spese scuola media inferiore: 300 euro annui

Spese scuola media superiore: 313 euro annui

ISEE= 16387.44 euro.

Disponibilità mensile residua: 1270 euro.

Retta media mensile RSA: 1200 euro.

Anche in questo caso, è interessante osservare la varietà e l'eterogeneità di interventi economici volti al contributo per il pagamento della retta della struttura che vengono previsti dai comuni, innanzitutto rispetto alla modalità con cui viene definita la percentuale di contribuzione da parte dei nuclei tenuti agli alimenti. Infatti, 3 comuni stabiliscono la quota di partecipazione come una percentuale della retta che deve essere pagata, 4 la stabiliscono sulla base di una percentuale dell'ISEE del nucleo considerato e 2 utilizzano la modalità di calcolo Clesius, per cui la quota di compartecipazione viene definita attraverso complessi calcoli legati a ciascun caso particolare. Da notare è che in 2 comuni non è previsto un regolamento per i contributi economici per le persone che sono inserite in strutture protette.

Altre differenze sono poi riscontrabili rispetto all'entità della contribuzione richiesta alla famiglia, specie per quei comuni che la stabiliscono come una percentuale della retta: si passa infatti da due comuni che mantengono percentuali piuttosto basse (intorno all'1,50% della retta), per giungere ad un comune che richiede addirittura l'80% dell'intera retta. Si può quindi vedere come questa quota possa arrivare a gravare sul bilancio economico di una famiglia, che in questo caso si troverebbe con una disponibilità residua mensile intorno ai 310 euro.

4.2.1 *Commenti*

Alla luce delle simulazioni di casi e di interventi effettuate, dunque, è possibile fare alcune considerazioni.

Innanzitutto, si osserva una forte disomogeneità ed eterogeneità all'interno dei regolamenti afferenti ai diversi comuni. Tale molteplicità di approcci e risposte possibili è riscontrabile su diversi fronti: rispetto alla definizione dello status delle persone, alle soglie di accesso, alla tipologia dei servizi esistenti ed ai costi o all'entità dei servizi offerti. Si è visto infatti come l'essere residenti, dimoranti o normalmente presenti diventino di volta in volta criteri di inclusione o di esclusione dai possibili servizi offerti, senza però che il criterio di "dimora" o di "presenza" siano specificati o vengano offerti criteri di interpretazione della "normalità" di questa presenza, lasciando dunque spazio alla valutazione arbitraria degli operatori sociali. Allo stesso modo, anche laddove la persona sia residente, l'accesso al servizio non è garantito, ma subordinato alla presenza di una determinata situazione economica, stabilita in modo diverso e con diverse entità da comune a comune: in alcuni casi, infatti, questa è stabilita secondo il calcolo ISEE, in altri secondo il metodo suggerito dalla Clesius, in altri ancora secondo un criterio di minimo vitale; per alcuni comuni, questa soglia appare essere calcolata e calibrata sulla base della numerosità del nucleo familiare, in altri la soglia rimane fissa ed uguale per tutti. L'entità stessa della soglia, poi, varia per ciascun comune, senza che si trovino due comuni con la stessa soglia di accesso. Ancora, una volta che viene stabilita la possibilità di accesso di una persona ai servizi di un comune, questi stessi ser-

vizi saranno diversi da comune a comune, in quanto ciascun comune ha propri servizi, di cui stabilisce costi o entità dei benefici. Uno stesso soggetto o uno stesso nucleo familiare, e dunque una medesima problematica, ricevono quindi risposte diverse, e più o meno favorevoli, in base al comune del quale sono cittadini. Tale disomogeneità di servizi e di risposte appare inoltre presente non solo tra comuni che sono geograficamente lontani e dunque portatori di specificità territoriali, economiche e sociali diverse tra loro, ma anche tra comuni che fanno parte dello stesso Distretto sociale, a dimostrazione di una forte disomogeneità e differenza di trattamento anche tra comuni confinanti.

Un altro aspetto che appare interessante, poi, riguarda l'adeguatezza dei regolamenti rispetto ai bisogni, ovvero la reale capacità degli interventi così strutturati di accogliere le situazioni di disagio e di far fronte ai bisogni dei cittadini. Rispetto a questo tema, è possibile osservare una generale difficoltà dei regolamenti raccolti di far fronte alle esigenze dei richiedenti. Si è visto infatti come, in quasi tutti i casi simulati, seppure a fronte di situazioni economiche precarie, con una scarsa, se non nulla, disponibilità economica per fronteggiare le spese quotidiane, il numero dei comuni che sono in grado di comprendere queste stesse situazioni all'interno dei loro servizi sia piuttosto esiguo, e si collochi spesso al di sotto della metà dei comuni analizzati. A ciò si aggiunge la difficoltà di stimare l'effettiva entità e durata dell'intervento, la cui definizione non è spesso esplicita all'interno dei regolamenti, ma lasciata alla valutazione degli operatori sociali. È possibile dunque chiedersi se i casi presentati attraverso le simulazioni possano realmente trovare delle risposte di aiuto e di accompagnamento nel superamento della situazione di disagio o se piuttosto non si rischi di effettuare un semplice intervento "tampono", di emergenza, senza essere in grado veicolare un reale processo di autonomia.

5. Conclusioni

I comuni stabiliscono le misure di sostegno alla povertà che possono erogare e i criteri di accesso a queste stesse misure attraverso la stesura di regolamenti, finalizzati appunto alla definizione dei confini di intervento di ciascun comune nei confronti delle situazioni di disagio e difficoltà emergenti all'interno del proprio territorio.

L'adeguatezza delle misure

L'indagine sui regolamenti comunali si propone di rilevare l'adeguatezza e la capacità di intervento che questi stessi regolamenti hanno nei confronti delle richieste di aiuto, nonché l'idea di povertà che vi rimane sottesa ed implicita, ma che ne influenza la formulazione e costruzione. Rispetto alla dimensione dell'adeguatezza e capacità di risposta, l'analisi effettuata sulle simulazioni di casi ha mostrato come spesso le situazioni di difficoltà, seppure solo ipotizzate, facciano fatica non solo a trovare delle

risposte puntuali ed efficaci al proprio disagio, ma addirittura ad essere intercettate e riconosciute come situazioni di povertà. La maggior parte dei comuni, infatti, adotta criteri di accesso tali per cui nuclei in condizioni economiche critiche, ovvero con scarsa disponibilità per far fronte alle spese quotidiane, non accedono a benefici di natura economica (contributi o titoli sociali), in quanto al di sopra della soglia di condizione economica stabilita dai regolamenti. A questo proposito, è possibile porre la questione della reale adeguatezza del valore ISEE come strumento di definizione della situazione economica del soggetto o del nucleo richiedente: si è visto infatti come la presenza di un immobile di proprietà in corso di pagamento, pur aggravando la situazione economica contingente del soggetto, comporti un notevole innalzamento del suo valore ISEE, con la conseguente diminuzione degli interventi possibili da parte del comune. Tale dato appare essere ancor più preoccupante se si considera la tendenza delle politiche nazionali riguardanti il tema della casa degli ultimi decenni, che hanno appoggiato in misura sempre crescente l'acquisto di immobili ad uso abitativo a scapito di politiche di sostegno alla locazione. Infine, anche qualora la situazione economica di un soggetto o di un nucleo sia al di sotto della soglia di accesso stabilita e dia quindi loro la possibilità di beneficiare delle misure previste, le risposte possibili il più delle volte non sono sufficienti a fronteggiare il bisogno, sia a causa di una scarsa entità dei benefici, sia per una debole definizione temporale dell'aiuto stesso.

L'omogeneità degli interventi tra territori

Attraverso l'analisi dei regolamenti raccolti, inoltre, è stato possibile costruire una sorta di "profilo" di intervento dei comuni nei confronti delle situazioni di povertà, per giungere ad una lettura delle sottostanti interpretazioni di tale problematica, alla luce delle dimensioni analizzate ed emerse all'interno dei regolamenti. Rispetto a tale profilo, si è innanzitutto riscontrata la presenza di una forte *eterogeneità di approcci e di definizione* sia dell'utenza sia della modalità di intervento dei comuni: ciascun comune infatti adotta un proprio modello rispetto alla definizione delle modalità di accesso e di intervento, che può essere basato sulla rigorosa formalizzazione scritta, o piuttosto sullo spazio lasciato alla valutazione discrezionale, quando non arbitraria, degli operatori sociali. Allo stesso modo, ci sono comuni che limitano la definizione dell'utenza delle proprie misure a requisiti di reddito o di disagio, mentre altri stabiliscono categorie chiuse e definite di destinatari dei servizi. Una maggiore omogeneità, o almeno una tendenza comune, è stata invece rilevata rispetto alla distribuzione di responsabilità circa l'aiuto alla persona tra l'istituzione e la rete familiare: si è osservata infatti la tendenza, da parte dei comuni, a lasciare un maggiore spazio agli *obblighi familiari* nella presa in carico dei soggetti, sia rispetto al grado di contribuzione alla spesa per il servizio che viene loro richiesto, sia nel peso che le situazioni economiche dei nuclei collegati hanno nella valutazione della possibilità di accesso a benefici e servizi. È stato inoltre possibile rilevare la presenza di relazioni tra alcune delle di-

mensioni individuate. Riguardo alla definizione dei destinatari, si è riscontrata una buona coerenza interna tra i regolamenti di ciascun comune, per cui i comuni che si mostrano maggiormente categoriali nella definizione dei destinatari delle misure previste, stabilendo come tali solo le persone appartenenti ad alcune categorie ben definite, sono anche i comuni altamente selettivi, ad indicare che laddove vengono stabilite categorie di destinatari, anche l'accesso ai servizi stessi risulta essere più difficile, sia per coloro che sono portatori di problematiche altre rispetto a quelle previste, sia per coloro che non possiedono tutti i requisiti tipici di una categoria. Oltre a ciò, si è riscontrata una sorta di correlazione tra le dimensioni della selettività, della generosità e della durata: i comuni i cui regolamenti mostrano di essere maggiormente selettivi si rivelano anche poco generosi e poco attenti alla dimensione temporale dell'intervento che, se viene considerata, è declinata solo nella straordinarietà. Da tale osservazione si può dedurre una tendenza, da parte di una buona porzione dei comuni considerati, a ridurre il più possibile la platea di soggetti che possono beneficiare delle misure previste, che restano comunque di entità piuttosto limitata e per una durata non specificata od eccezionale. Di fatto, un numero ridotto di persone ha accesso a benefici di bassa entità e per un tempo non ben definito, quindi con una scarsa capacità progettuale. Tale difficoltà di considerare la progettazione di un intervento appare confermata anche dai valori registrati per i comuni rispetto alla presenza di richieste sotto forma di controparte o di misure di attivazione: in entrambi i casi, infatti, la dimensione dell'attivazione del richiedente come parte integrante della risposta di aiuto, appare essere sottovalutata. Sono infatti una minima parte i comuni analizzati che prevedono nei loro regolamenti la formulazione di un progetto di autonomia come condizione per l'accesso ai servizi, così come la presenza di misure finalizzate specificatamente all'inserimento lavorativo, abitativo o alla formazione. Nella maggior parte dei casi, il richiedente sembra essere considerato esclusivamente nella dimensione del suo disagio contingente, risolto nell'immediatezza dell'intervento urgente e straordinario, senza che lo stesso venga considerato nella progettualità volta all'uscita dalla situazione di difficoltà.

Generalmente, si è inoltre rilevata una forte frammentarietà, sia dal punto di vista degli approcci alla questione della povertà, sia rispetto alle soglie di accesso ai servizi, in riferimento non solo alla loro entità, ma anche alla modalità di calcolo, alla tipologia e all'entità delle misure previste. Tale eterogeneità è stata riscontrata non solo tra comuni che appartengono a diversi distretti sociosanitari, quindi lontani tra loro e portatori di diverse caratteristiche territoriali, ma anche tra comuni limitrofi, ed appartenenti allo stesso distretto.

Dai dati raccolti e dalle analisi effettuate, è possibile dunque individuare alcuni spunti e proposte di lavoro comune, che possano essere realizzate in modo sinergico da tutti gli attori interessati. Un primo auspicio riguarda una maggiore attenzione nei confronti della lettura dei territori e delle situazioni di povertà che si realizzano all'interno

di questi. Tale lettura potrebbe infatti consentire la costruzione da un lato di strumenti in grado di riconoscere ed intercettare le situazioni di povertà, dall'altro di risposte e misure che siano più aderenti alle situazioni reali e maggiormente in grado di offrire sostegno al disagio presente sul territorio. Un secondo spunto riguarda la ricerca di una maggiore omogeneità di risposta da parte dei comuni, almeno da parte dei comuni appartenenti allo stesso distretto, creando in questo modo dei regolamenti che siano validi a livello distrettuale, al fine di evitare difformità e disuguaglianze di trattamento tra comuni limitrofi. In alcuni distretti sono già presenti esempi di questo tipo, il che dimostra come questa possa essere un'esperienza praticabile e realizzabile. Rimane la consapevolezza che gli spunti di lavoro qui presentati comportano presumibilmente una maggiore richiesta di spesa per i comuni, in termini di risorse soprattutto economiche, legate ad un aumento della platea dei destinatari degli interventi. A questo livello si colloca la terza proposta di lavoro, che riguarda la definizione di obiettivi strategici da attivare in sinergia tra distretti, al fine di potenziare ed estendere l'offerta dei servizi ed il sistema locale di protezione sociale; in questo caso, si intende un lavoro di tipo provinciale, che possa definire obiettivi comuni e perseguibili in modo condiviso, al fine di far fronte insieme agli oneri di tali progettazioni.

La necessità di un approccio nuovo

La frammentarietà degli interventi e la loro scarsa omogeneità nei criteri di accesso, definizione e erogazione, definiscono una situazione in base alla quale lo stesso problema ottiene risposte molto diverse tra loro a seconda del comune nel quale si manifesta. Ciò realizzando la curiosa circostanza in base alla quale, in un territorio limitato, lo spostamento da un comune all'altro definisce livelli di protezione e di assistenza molto diversi a problemi identici.

Ciò è il segno dell'autonomia che le istituzioni locali hanno, ma è anche il segno di una mancanza di comunicazione tra i comuni nello stesso territorio e pone seri dubbi circa la capacità di incidere in modo significativo rispetto ai fenomeni di povertà e di disagio presenti nel territorio.

Questa mancanza di comunicazione interviene dopo quasi un decennio di esperienza di condivisione nella programmazione e nella gestione dei Piani di Zona definiti con l'entrata in vigore della L. 328/2000 e segnala come quella riforma non abbia ancora prodotto un significativo cambio di mentalità nell'approccio che ciascun comune ha rispetto ad un territorio comune quale quello dell'ambito distrettuale.

Occorre però rilevare come la varietà e la proporzione dei fenomeni di povertà e di disagio che oggi interessa le comunità locali sfugga alla capacità di azione della stessa aggregazione tra i comuni che si trovano a dover fronteggiare, con misure e risorse molto limitati, situazioni di portata globale. Questa circostanza, più che motivare una resa, dà sostanza alla necessità che ogni territorio definisca delle strategie e approcci per il contrasto alla povertà e al disagio il più possibile condivisi.

Esistono situazioni che gli stessi ambiti territoriali faticano a fronteggiare poiché le risorse, le proporzioni stesse dei territori, rendono la stessa aggregazione dei comuni non autosufficiente ad allestire tutte le risposte alla varietà dei problemi che si presentano. L'autonomia si confonde ancora con un'anacronistica pretesa di autosufficienza. È dunque importante che alcune su alcune questioni ogni ambito distrettuale si confronti con l'altro in una logica interdistrettuale.

Dalla lettura dei diversi regolamenti e dalla constatazione della loro grande disomogeneità e dell'elevato grado di frammentazione si determina la necessità di definire una strategia d'intervento più complessiva e condivisa in un quadro nel quale l'autonomia dei singoli comuni possa coniugarsi e declinarsi entro una lettura condivisa del territorio e delle necessità a cui occorre provvedere con la capacità di integrare i diversi livelli locali: comunali, distrettuali, inter-distrettuali.

Il metodo utilizzato per l'analisi dei regolamenti può indicare una pista di riflessione comune indicando aspetti e dimensioni concrete. In tal senso, l'indagine mette in luce come in generale le misure definite dai diversi comuni siano fragili sotto il profilo della capacità di attivazione dell'utenza, della generosità e della durata degli interventi. Tali dimensioni evidenziano la necessità di strategie d'intervento che sappiano cogliere non solo l'elemento assistenziale, ma anche forme concrete e reali di presa in carico e di accompagnamento sociale capaci di promuovere percorsi possibili di autonomia e di reinserimento sociale attraverso il potenziamento delle risorse della persona.

Riteniamo dunque che una riflessione comune non sia solo auspicabile ma resa attuale ed urgente dalla situazione determinatasi con la crisi economica; tale riflessione può costituire l'occasione per dotare il territorio provinciale di strumenti condivisi ed omogenei per il contrasto della povertà e del disagio sociale nella speranza che essi possano essere dotati di una maggiore incisività.

Bibliografia

C. Saraceno (a cura di) *Le dinamiche assistenziali in Europa*, Il Mulino, Bologna 2004.

Banca d'Italia, *Supplementi al bollettino statistico. Indagini campionarie. I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2006*, Anno XVIII, numero 7, 28 gennaio 2008.

European Commision- Directorate General for employment, social affairs and equal opportunities, *Report on equality btween women and men-* 2008.

Istat, *Annuario statistico 2007*, Roma, 2008

Istat *La vita quotidiana nel 2006._Indagine multiscopo sulle famiglie, anno 2006.* Roma 2007

Istat, *I consumi delle famiglie- Anno 2006*, Famiglia e società, statistiche in breve. Luglio 2007.

Istat, *Distribuzione del reddito e condizioni di vita (2005- 2006)*, Famiglia e società, Statistiche in breve. Gennaio 2008.

Istat, Inps, *Trattamenti pensionistici e beneficiari al 31 dicembre 2006*, Dicembre 2007.

Osservatorio Regionale sulla condizione abitativa, *Edilizia Residenziale Pubblica Analisi dell'utenza e degli alloggi*, Regione Lombardia (ottobre 2007).

<http://statistica.provincia.mantova.it/>

http://www.fiaip.it/osservatorio/osservatorio2006_1/urbano/lombardia/Mantova.pdf.

<http://www.aslmn.it>

<http://www.adiconsum.it>.

<http://www.spazio.regione.lombardia.it/>

<http://servizi.inps.it/servizi/isee/Simulazione/SimulazioneCalcolo.asp>

<http://www.dossier.net/guida/calabi.htm>

Appendici

APPENDICE 1: Gli indicatori utilizzati per la valutazione dei regolamenti in ciascuna degli otto criteri di lettura.

| <i>Criterio di lettura - dimensione</i> | <i>Indicatori</i> |
|---|---|
| <i>Regolazione formale burocratica versus discrezionale</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. presenza di criteri di accesso in ordine ai destinatari, e in ordine all'ISEE; 2. assenza di riferimenti espliciti ad una fase di valutazione circa l'ammissibilità della domanda da parte del servizio; 3. assenza di spazi di autonomia nella valutazione e nella erogazione del servizio; 4. esistenza di una definizione di scopi specifici a cui l'intervento è destinato; 5. esistenza di tempi massimi o minimi di prestazione; 6. assenza di ulteriori azioni o criteri di accertamento della situazione economica del richiedente diversa dal calcolo ISEE |
| <i>Presenza di obblighi familiari versus solidarietà collettiva</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. grado di presenza di criteri in ordine alla corresponsabilità dei parenti 2. raggio di parentela considerato 3. entità dell'intervento richiesto ai parenti |
| <i>Approccio universalista versus categoriale</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. esistenza di finalizzazioni chiuse 2. "ampiezza" delle eventuali categorie individuate 3. esistenza di criteri di priorità esplicite nell'erogazione dei servizi o nell'ammissione agli stessi in ordine alla situazione dell'utenza |

| <i>Criterio di lettura - dimensione</i> | <i>Indicatori</i> |
|---|---|
| <i>Selettività</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>esistenza ed entità delle soglie di reddito sia all'accesso, che nel livello di compartecipazione alla spesa.</i> 2. <i>riferimento nell'erogazione a vincoli di bilancio.</i> 3. <i>esistenza di cause di esclusione dal godimento del beneficio e di un ordine di priorità nell'erogare i benefici.</i> |
| <i>Presenza di richieste sotto forma di controparte</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>esistenza di impegni o di condizioni che il richiedente deve assumersi</i> 2. <i>esplicitazione di una definizione in senso progettuale del percorso</i> 3. <i>esistenza o previsione di momenti di verifica</i> 4. <i>presenza di aspetti sanzionatori o possibilità di revoca della misura</i> |
| <i>Generosità</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>entità delle soglie di accesso e di quelle di compartecipazione alla spesa,</i> 2. <i>eventuale calibrazione delle soglie sulla numerosità del nucleo</i> 3. <i>presenza di detrazioni, esenzioni, riduzioni, nel calcolo delle soglie di accesso</i> 4. <i>costo delle prestazioni</i> |
| <i>Durata</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>presenza di vincoli temporali,</i> 2. <i>durata del vicolo,</i> 3. <i>carattere della misura</i> 4. <i>possibilità di ripetizione della misura una volta accordata</i> |
| <i>Misure di attivazione</i> | <ol style="list-style-type: none"> 1. <i>possibilità di avviamento al lavoro</i> 2. <i>ammissione di contributi anche per intraprendere corsi di professionalizzazione</i> 3. <i>pagamento spese per ingresso in case, alloggi, appartamenti</i> |

APPENDICE 2: Tavole sinottiche degli interventi previsti dai comuni per ciascun caso.

a) *Persone sole, senza residenza, con problemi abitativi, di salute o di esclusione sociale.*

| | Mantova | Castiglione d/Stiviere | Suzzara | Viadana | Porto Mantovano |
|-------------------------------------|--|--|---|---|--|
| Destinatari degli interventi | Cittadini residenti nel comune. Ai contributi economici possono accedere anche cittadini dimoranti nel Comune, limitatamente però alle situazioni urgenti ed indifferibili | Cittadini residenti nel comune. Ai contributi economici possono accedere tutti i dimoranti temporaneamente nel Comune, ma solo quando si trovino in situazioni di bisogno tali da esigere interventi non differibili e urgenti . | Cittadini residenti nel comune, ad eccezione dei benefici economici, a cui possono accedere persone residenti o normalmente presenti nel Comune. | I servizi sono rivolti ai cittadini residenti nel comune, ad eccezione dei contributi economici, destinati a persone residenti o normalmente presenti nel Comune. Per gli stranieri è richiesto il possesso del permesso di soggiorno. | Persone e nuclei familiari residenti nel Comune. |
| Interventi possibili | Interventi "d'emergenza". | Interventi "d'emergenza". | Benefici economici. | Assistenza economica, sulla base dell'urgenza della situazione, valutata dal servizio sociale. | |

| | Curtatone | Castel Goffredo | Virgilio | Goito | Asola | Ostiglia |
|--|--|---|---------------------------------|--|---|---|
| | Cittadini residenti, ad eccezione dei contributi economici, per cui non sono specificati i destinatari. | Cittadini residenti nel comune. | Cittadini residenti nel comune. | Cittadini residenti nel comune. | Cittadini residenti nel comune. | Persone residenti o normalmente presenti nel Comune. |
| | Contributi economici. Essendo questi subordinati ad un progetto di superamento dello stato di bisogno, si può ipotizzare una presa in carico della persona da parte del comune stesso. | Non sono previsti interventi adeguati per le situazioni in oggetto. | | Non sono previsti interventi adeguati per le situazioni individuate. | Non sono previsti interventi adeguati per le situazioni in oggetto. | Benefici economici. |

b) Italiani soli, con residenza e problemi di salute e di inserimento lavorativo.

| | Mantova | Castiglione d/Stiviere | Suzzara | Viadana | Porto Mantovano |
|-------------------------------|--|--|---|--|---|
| Soglia ISEE | 3000 euro | 5000 euro | 5673.40 euro | Non specificata | 6000 euro |
| Contributi economici | - continuativo per non oltre 6 mesi - straordinario: non oltre 1000 euro annui. | - continuativo anche per 1 anno - straordinario non oltre 1000 euro annui. | Entità e durata non specificate. | In base all' urgenza della situazione, valutata dal servizio sociale. Entità e durata non specificate. | - Contributi solo di carattere straordinario. - Contributo per il gas: rimborsa fino al 60% della spesa sostenuta. |
| Assistenza domiciliare | Esente | Tramite voucher | Esente | Esente Il servizio è anche acquistabile tramite voucher. | Esente |
| Pasti a domicilio | - un pasto al giorno: 21 euro mensili. - due pasti al giorno: 37 euro mensili. | Esente. Il servizio è anche acquistabile tramite voucher | Esente | Esente Il servizio è acquistabile anche tramite voucher. | Esente |
| Voucher | Importo non oltre 750 euro mensili. Entità e durata dipendono dal progetto concordato. | Entità determinata sulla base di conteggi che considerano ISEE non "standard". | Entità e durata definite in base al progetto personale | Entità non specificata. Il soggetto è comunque esente da qualsiasi contribuzione. | |
| Buoni sociali | Solo per invalidità al 100%: non può accedervi. | | Entità e durata non sono specificate, in quanto definite in base al progetto personale. | | |

| Curtatone | Castel Goffredo | Virgilio | Goito | Asola | Ostiglia |
|--|---|---|-----------------|---|---|
| 3000 euro | Non specificata | Non prevista. Minimo vitale, non ISEE: 5628.31 euro | Non specificata | Non specificata | |
| Entità massima del contributo: soglia ISEE- ISEE nucleo = 3000 euro. Durata non specificata. | Non previsti, ad eccezione del "prestito d'onore", compreso tra 250 e 1200 euro, da restituire. | - ordinario, riconfermato annualmente. - straordinario: ripetibile, se per finalità diverse. Entità non specificata. | | Non previsti, ad eccezione di una somma annua di 12000 euro a disposizione per interventi inderogabili. | Entità e durata non specificate. |
| 3 euro l'ora. Acquistabile tramite titoli sociali. | Solo per anziani. | Percentuale di contribuzione determinata sulla base di conteggi a partire da un ISEE "non standard". | Esente | Esente | Esente |
| Solo per anziani. | 4.50 euro a pasto. | Percentuale di contribuzione determinata sulla base di conteggi a partire da un ISEE "non standard". | Esente | Esente | Esente |
| Entità e durata non sono specificate; in quanto definite in base al progetto personale. | | | | | |
| Entità e durata non sono specificate; ma definite in base al progetto personale. | | | | | |
| | | | | | Solo per anziani o per persone con "invalidità lavorativa totale". Non può accedervi. |

c) Famiglie monoreddito in abitazione in affitto.

| | Mantova | Castiglione d/Stiviere | Suzzara | Viadana | Porto Mantovano |
|-----------------------------|---|--|--|--|--|
| Soglia ISEE | 3000 euro | 5000 euro | 14366.94 euro | Non specificata | 6000 euro |
| Contributi economici | Il nucleo non ha accesso a contributi. | Il nucleo è al di sopra della soglia di accesso a contributi. | Entità e durata non specificate. | In base all'urgenza della situazione, valutata dal servizio sociale, Entità e durata non specificate. | Il nucleo è oltre la soglia di accesso a contributi. |
| Titoli sociali | Buono sociale per nuclei con minori di età inferiore ai tre anni: 100 euro mensili fino al compimento dei tre anni. | | Entità e durata non sono specificate; in quanto definite in base al progetto personale. | | Buono sociale per nuclei con minori di età inferiore ai tre anni: fino a 600 euro annui. |
| Asilo nido | - tempo pieno: retta tra 60 e 200 euro mensili. - part-time: -20% - tempo prolungato: + 15.50 euro sulla retta. | - tempo pieno: 115.15 euro mensili. - part-time: -20% - tempo prolungato: maggiorazione del 3.6% (4.10 euro) per ogni 30 minuti in più. | - tempo pieno: 96 euro mensili - part-time: 77 euro mensili - mensa: 2.20 euro a pasto | - tempo pieno: quota fissa di 42.80 euro mensili, + 2.86 euro per ogni giorno di frequenza effettiva. Totale 100 euro mensili. - tempo prolungato: + 35 euro mensili. | - tempo pieno: 136.25 euro mensili. - part-time: -20% |
| Scuola dell'infanzia | - refezione: 2 euro a pasto | - refezione: 2.20 euro a pasto. Quota di iscrizione al servizio tra 10.33 e 20.66 euro, in base al numero di rientri settimanali. - trasporto: gratuito. | - refezione: 2.40 euro a pasto. - trasporto: 17.90 euro mensili. | - refezione: tra 3.50 e 4 euro a pasto. - trasporto: 15 euro mensili. - tempo prolungato: + 35 euro mensili. | - refezione: 1.80 euro a pasto. - trasporto: -50% del costo totale. |

| Curtatone | Castel Goffredo | Virgilio | Goito | Asola | Ostiglia |
|---|---|---|---|---|--|
| 7380 euro | Non specificata | Non prevista. Minimo vitale non ISEE: 14347,92 euro. | Non specificata | Non specificata | |
| Entità massima del contributo: soglia ISEE- ISEE nucleo = 1088 euro. Durata non specificata. | Non previsti, ad eccezione del "prestio d'onore", compreso tra 250 e 1200 euro, da restituire. | - ordinario, riconfermato annualmente. - straordinario: ripetibile, se per finalità diverse. Entità non specificata. | | Non previsti, ad eccezione di una somma annua di 12000 euro a disposizione per interventi inderogabili. | Entità e durata non specificate. |
| Entità e durata sono definite in base al progetto personale. | | | | | Buono sociale per nucleo con minori di età inferiore ai tre anni: entità e durata non specificate. |
| - tempo pieno: 110 euro mensili - part-time: 82,50 euro mensili | - tempo pieno: 230 euro mensili - part-time: 170 euro mensili - tempo prolungato: 250 euro mensili | - tempo pieno: retta tra 50 e 440 euro mensili - part-time: tra 40 e 410 euro mensili - tempo prolungato: tra 60 e 480 euro | Contributo di 200 euro mensili per il pagamento della retta del micronido. Costo della retta non specificato. | Esente - mensa: 4 euro a pasto. | Esente |
| - refezione: esente. - trasporto: esente | - refezione: 31 euro per 10 pasti. - trasporto: 28 euro ogni tre mesi. - Tempo prolungato: 40 euro mensili. | - refezione: tra 1,70 e 3,70 euro a pasto. - trasporto: tra 35 e 215 euro annui | - refezione: 1,45 euro a pasto. - trasporto: 115 euro annui. | Refezione: 2,80 euro a pasto. Trasporto: 261 euro annui. | Refezione: esente. Trasporto: 5 euro mensili |

d) Famiglie monoreddito in abitazione di proprietà e un mutuo in essere.

| | Mantova | Castiglione d/Stiviere | Suzzara | Viadana | Porto Mantovano |
|-----------------------------|--|--|---|--|---|
| Soglia ISEE | 3000 euro | 5000 euro | 14366.94 euro | Non specificata | 6000 euro |
| Contributi economici | Il nucleo non ha accesso a contributi. | Il nucleo non ha accesso a contributi. | Entità e durata non specificate. | In base all'urgenza della situazione, valutata dal servizio sociale, Entità e durata non specificate. | Il nucleo non ha accesso a contributi. |
| Titoli sociali | Buono sociale per nuclei con minori di età inferiore ai tre anni: 100 euro mensili fino al compimento dei tre anni. | | Entità e durata sono definite in base al progetto personale. | | Buono sociale per nuclei con minori di età inferiore ai tre anni: fino a 600 euro annui. |
| Asilo nido | - tempo pieno: retta tra 60 e 200 euro mensili. - part-time: -20% - tempo prolungato: + 15.50 euro sulla retta | - tempo pieno. 187.75 euro mensili. - part-time: -20% - tempo prolungato: +3.6% (6.75 euro) per ogni 30 minuti in più. | - tempo pieno: 138 euro mensili - part-time: 110 euro mensili - mensa: 3.60 euro a pasto. | -tempo pieno: quota fissa 107.50 euro mensili + 7.12 euro per ogni giorno di frequenza. Totale: 250 euro mensili - tempo prolungato: + 35 euro mensili. | - tempo pieno: 190.75 euro mensili. - part-time: - 20% |
| Scuola dell'infanzia | - refezione: 2 euro a pasto | - refezione: 3.20 euro a pasto, più il versamento di una quota di iscrizione al servizio tra 10.33 e 20.66 euro, in base al numero di rientri. - trasporto: gratuito. | - refezione: 3.70 euro a pasto. - trasporto: 28.80 euro mensili | - refezione: tra 3.50 e 4 euro a pasto. - trasporto: 15 euro mensili. Tempo prolungato: + 35 euro mensili. | - refezione: 3.61 euro a pasto. - trasporto: completamente a pagamento. Tariffa non esplicitata. |

| Curtatone | Castel Goffredo | Virgilio | Goito | Asola | Ostiglia |
|---|---|---|---|---|---|
| 7380 euro | Non specificata | Non prevista. Minimo vitale non ISEE: 14347,92 euro. | Non specificata | Non specificata | |
| Il nucleo non ha accesso a contributi | Non previsti, ad eccezione del "prestato d'onore" compreso tra 250 e 1200 euro. La somma è da restituire. | - ordinario, riconfermato annualmente. - straordinario: ripetibile, se per finalità diverse. Entità non specificata. | | Non previsti, ad eccezione di una somma annua di 12000 euro a disposizione per interventi inderogabili. | |
| Il nucleo è al di sopra della soglia di accesso. | | | | | Buono sociale per nuclei con minori di età inferiore ai tre anni. Entità e durata non specificate. |
| - tempo pieno: 220 euro mensili - part-time 165 euro mensili | - tempo normale: 260 euro mensili - part-time: 195 euro mensili - tempo prolungato: 280 euro mensili | - tempo pieno: retta tra 50 e 440 euro mensili - part-time: tra 40 e 410 euro mensili - tempo prolungato: tra 60 e 480 euro | Contributo di 160 euro mensili per il pagamento della retta del micronido. Costo della retta non specificato. | - tempo pieno: 100 euro mensili - part-time 80 euro mensili - mensa: 4 euro a pasto. | - quota fissa mensile tempo pieno 150 euro; - quota fissa mensile part-time: 95 euro - maggiorazione 1.03 euro per ogni giorno di presenza. |
| - refezione: 2.97 euro a pasto. - trasporto: 170.50 euro annui | - refezione: 31 euro per 10 pasti. - trasporto: 28 euro ogni tre mesi. - tempo prolungato: 40 euro mensili. | - refezione: tra 1.70 e 3.70 euro a pasto - trasporto: tra 35 e 215 euro annui | - refezione: 2 euro a pasto. - trasporto: 160 euro annui. | - refezione: 2.80 euro a pasto. - trasporto: 261 euro annui. | - refezione: 1.60 euro a pasto. - retta fissa: 25 euro mensili - trasporto: 16 euro mensili |

e) Famiglie monoparentali

| | Mantova | Castiglione d/Stiviere | Suzzara | Viadana | Porto Mantovano |
|-----------------------------|--|--|---|--|---|
| Soglia ISEE | 3000 euro | 5000 euro | 9201.62 euro | Non specificata | 6000 euro |
| Contributi economici | Il nucleo non ha accesso a contributi. | Il nucleo non ha accesso a contributi. | Entità e durata non specificate. | In base all'urgenza della situazione, valutata dal servizio sociale. Entità e durata non specificate. | Il nucleo non ha accesso a contributi. |
| Titoli sociali | | | Entità e durata non sono specificate; in quanto definite in base al progetto personale. | | |
| Scuola dell'infanzia | - refezione: 2 euro a pasto | - refezione: 2.50 euro a pasto, più la quota di iscrizione al servizio tra 10.33 e 20.66 euro, in base al numero di rientri. - trasporto: gratuito. | - refezione: 2.40 euro a pasto. - trasporto: 17.90 euro mensili. | - refezione: tra 3.50 e 4 euro a pasto. - trasporto: 15 euro mensili. - tempo prolungato: + 35 euro mensili. | - refezione: 1.80 euro a pasto. - trasporto: riduzione del 50% del costo del servizio. La tariffa non è esplicitata. |

| Curtatone | Castel Goffredo | Virgilio | Goito | Asola | Ostiglia |
|--|--|--|--|---|---|
| 4710 euro | Non specificata | Non prevista. Minimo vitale non ISEE: 9342.95 euro. | Non specificata | Non specificata | Non specificata |
| Il nucleo non ha accesso a contributi | Non previsti, ad eccezione del "prestito d'onore" tra 250 e 1200 euro. La somma è da restituire. | - ordinario, riconfermato annualmente. - straordinario: ripetibile, se per finalità diverse. Entità non specificata. | | Non previsti, ad eccezione di una somma di 12000 euro annui a disposizione per interventi inderogabili. | Entità e durata non specificate |
| Il nucleo è al di sopra della soglia di accesso. | | | | | Il nucleo è al di sopra della soglia di accesso per il buono per famiglie per minori in stato di fragilità. |
| - refezione: esente - trasporto: esente | - refezione: 31 euro per 10 pasti. - trasporto: 28 euro ogni tre mesi. - tempo prolungato: 40 euro mensili | - refezione: tra 1.70 e 3.70 euro a pasto. - trasporto: tra 35 e 215 euro annui | - refezione: 1.75 a pasto. - trasporto: 140 euro annui. | - refezione: 2.80 euro a pasto. - trasporto: 261 euro annui. | - refezione: 1.60 euro a pasto. - retta fissa: 25 euro mensili - trasporto: 16 euro mensili |

f) Famiglie con membri disabili o anziani da assistere (f.1).

| | Mantova | Castiglione d/Stiviere | Suzzara | Viadana | Porto Mantovano |
|---|--|--|--|---|--|
| Soglia ISEE | 3000 euro | 5000 euro | 14366.94 euro | Non specificata | 6000 euro |
| Contributi economici | Il nucleo non ha accesso a contributi continuativi. - contributo straordinario (soglia ISEE 5400 euro): non oltre 2200 euro all'anno. | Il nucleo è al di sopra della soglia di accesso. | Entità e durata non specificate. | In base all'urgenza della situazione, valutata dal servizio sociale, Entità e durata non specificate. | Sono previsti contributi ed altri interventi economici di carattere solo straordinari. - contributo per il gas: rimborso fino al 40% della spesa sostenuta. |
| Titoli sociali | Importo non superiore a 700 euro al mese. Durata stabilita in base al progetto personale. | | Entità e durata sono definite in base al progetto personale. | Entità e durata non sono specificate: definite in base al progetto personale. | |
| Nuoto disabili | 30 sedute all'anno. Il nucleo è esente. | | | Il servizio può essere finanziato attraverso benefici economici. | 1 euro per ogni seduta effettuata. |
| Servizio domiciliare di sostegno educativo | Il nucleo è esente. Il servizio è acquistabile anche tramite voucher. | | Compreso nei servizi acquistabili tramite buoni e voucher. | | Solo per i maggiori di 18 anni. Sostegno scolastico gratuito. |
| Trasporto | Acquistabile tramite voucher. | | Acquistabile tramite voucher. | Il nucleo è esente. Il servizio è acquistabile tramite voucher. | Gratuito. |
| Libri di testo | | | | | |

| Curtatone | Castel Goffredo | Virgilio | Goito | Asola | Ostiglia |
|--|---|--|-----------------|---|--|
| 7380 euro | Non specificata | Non prevista. Minimo vitale non ISEE: 14347,92 euro. | Non specificata | Non specificata | |
| Entità massima del contributo: soglia ISEE- ISEE nucleo = 2151 euro. Durata non specificata. | Non previsti, ad eccezione del "prestito d'onore" compreso tra 250 e 1200 euro. La somma è da restituire. | - ordinario, riconfermato annualmente. - straordinario: ripetibile, se per finalità diverse. Entità non specificata. | | Non previsti, ad eccezione di una somma annua di 12000 euro a disposizione per interventi inderogabili. | |
| Entità e durata non sono specificate; in quanto definite in base al progetto personale. | | | | | - Buono sociale per il sostegno a domicilio. - Buono per famiglie con minori. Entità e durata non specificate. |
| 30 sedute all'anno. Il servizio è gratuito. | | | | | |
| Acquistabile tramite titoli sociali. | | il servizio è gratuito. | | | |
| Fornitura completamente o parzialmente gratuita. | | | | | |

g) Famiglie con membri disabili o anziani da assistere (f.2).

| | Mantova | Castiglione d/Stiviere | Suzzara | Viadana | Porto Mantovano |
|---|---|--|---|---|---|
| Soglia ISEE | 3000 euro | 5000 euro | 14366.94 euro | Non specificata | 6000 euro |
| Contributi economici | Il nucleo non ha accesso a contributi. | Il nucleo non ha accesso a contributi. | Entità e durata non specificate. | In base all'urgenza della situazione, valutata dal servizio sociale. Entità e durata non specificate. | Il nucleo non ha accesso a contributi. |
| Titoli sociali | Il nucleo è oltre la soglia di accesso. | | Entità e durata non sono specificate: definite in base al progetto personale. | Entità e durata non sono specificate: definite in base al progetto personale. | |
| Nuoto disabili | 112 euro, per 30 lezioni all'anno. | | | Il servizio può essere finanziato attraverso benefici economici. | 1 euro per ogni seduta effettuata. |
| Servizio domiciliare di sostegno educativo | 112 euro mensili. | | Compreso nei servizi acquistabili tramite buoni e voucher. | | Solo per i maggiori di 18 anni. Sostegno scolastico gratuito. |
| Trasporto | | | Acquistabile tramite voucher. | Il nucleo sostiene il 50% della spesa. Il servizio è acquistabile tramite voucher. | Gratuito. |
| Libri di testo | | | | | |

| Curtatone | Castel Goffredo | Virgilio | Goito | Asola | Ostiglia |
|--|---|--|-----------------|--|--|
| 7380 euro | Non specificata | Non prevista. Minimo vitale non ISEE: 14347,92 euro. | Non specificata | Non specificata | |
| Il nucleo non ha accesso a contributi. | Non previsti, ad eccezione del "prestito d'onore" compreso tra 250 e 1200 euro. La somma è da restituire. | - ordinario, riconfermato annualmente. - straordinario: ripetibile, se per finalità diverse. Entità non specificata. | | Non previsti, ad eccezione di una somma a disposizione per interventi inderogabili. (12000 euro) | |
| Il nucleo è oltre la soglia d'accesso. | | | | | - Buono sociale per il sostegno a domicilio. Entità e durata non specificate. |
| 30 sedute all'anno. Il servizio è gratuito. | | | | | |
| | | il servizio è gratuito. | | | |
| Fornitura completamente o parzialmente gratuita. | | | | | |

h) Famiglie con membri disabili o anziani da assistere (f.3).

| | Mantova | Castiglione d/Stiviere | Suzzara | Viadana | Porto Mantovano |
|---|--------------------------------------|---|--|---|-------------------------|
| Quota di contribuzione richiesta al nucleo collegato | 1.40% del costo della retta mensile. | Calcolata attraverso una serie di complessi calcoli, per cui la percentuale è determinata da caso a caso. | 11% dell'ISEE posseduto: 1802 euro all'anno, ovvero 139 euro mensili | 11% dell'ISEE posseduto 1802 euro all'anno, ovvero 139 euro mensili | 80% della retta totale. |

| | Curtatone | Castel Goffredo | Virgilio | Goito | Asola | Ostiglia |
|------------------------------|---|---|--|---|---|-----------------|
| 1.51% del costo della retta. | 11% dell'ISEE posseduto: 1802 euro all'anno, ovvero 139 euro mensili. | Calcolata attraverso una serie di complessi calcoli, per cui la percentuale è determinata da caso a caso. | Non esiste un regolamento per questa situazione. | 11% dell'ISEE posseduto: 1802 euro all'anno, ovvero 139 euro mensili. | Non esiste un regolamento per questa situazione | |

