UN CATALOGO DELLE PRESTAZIONI CONTRO LA POVERTÀ

Maurizio Motta

Uno strumento economico, snello e dinamico per facilitare l'accesso agli interventi

Gli attuali interventi pubblici contro la povertà che consistono in sostegni al reddito sono attualmente scoordinati e frantumati nei criteri di accesso, nelle prestazioni, negli Enti che li gestiscono, in un sistema confuso e dispersivo. Un breve elenco dei principali interventi esistenti e dei percorsi per richiederli può essere il seguente:

1) Le prestazioni INPS per la povertà di anziani e nuclei

Includono i trasferimenti monetari di natura assistenziale, ossia indipendenti dai contributi versati:

a) L'assegno sociale, erogato se il reddito della persona oltre i 65 anni e del coniuge è inferiore a una soglia stabilita.
b) Le integrazioni al minimo e le maggiorazioni sociali: che innalzano gli importi delle pensioni a una soglia minima.

Per questi interventi si valuta esclusivamente il reddito dell'anziano e del coniuge, e non viene considerato il valore dei beni mobiliari ed immobiliari posseduti.

c) Gli assegni al nucleo familiare, se i redditi di famiglie di lavoratori e pensionati sono inferiori a soglie determinate ogni anno.

Per accedere ad assegno sociale, integrazioni al minimo e maggiorazioni sociali occorre inoltrare una richiesta all'INPS, direttamente o tramite un Patronato. Gli assegni al nucleo familiare vanno richiesti, se lavoratori dipendenti, al proprio datore di lavoro.

2) Contributi economici istituiti da specifiche leggi nazionali

È un'area di interventi cresciuta con tratti spesso caotici negli ultimi 15 anni; tra gli interventi operanti nel 2013:

a) La "Carta Acquisti" (o "social card") per acquisti presso esercizi commerciali abilitati. Ad inizio estate del 2013 si avvia la sperimentazione, in 12 grandi Comuni, della "nuova social card sperimentale".
b) Un contributo se il nucleo ha sostenuto negli anni precedenti spese per l'affitto dell'abitazione che superano una percentuale definita del suo reddito annuo. Deriva dalla legge 431/1998 e si fonda su risorse nazionali che sono state progressivamente molto ridotte.
c) Un assegno per nuclei con un nuovo nato e per nuclei con almeno 3 figli minori di età, che presentino un ISEE inferiore a soglie definite.

L'accesso a queste prestazioni implica percorsi diversi per i cittadini:

- La Carta acquisti ("social card") si richiede agli Uffici Postali presentando l'ISEE. Invece la "nuova social card" in sperimentazione da metà 2013 prevede l'accesso ai Comuni.
- Il contributo per l'affitto pagato va richiesto al Comune, ma dopo che la Regione abbia attivato il bando per raccogliere le richieste dell'anno in corso.
- Gli assegni per il nuovo nato e i 3 figli minori vanno richiesti ai Comuni di residenza presentando l'ISEE. Molti Comuni hanno affidato tutte le funzioni di questo rapporto con i cittadini a CAF convenzionati.

3) Riduzioni di tariffe e costi di servizi

a) Riduzione di costi per l'abitazione, come il "bonus gas" (sui consumi di gas) e il "bonus elettricità" (sui consumi di energia elettrica), con una riduzione del costo in base ai componenti il nucleo familiare.

b) L'esonero dal pagamento del canone di abbonamento alla RAI TV per chi ha compiuto 75 anni e possiede un reddito insieme al coniuge convivente non superiore a una soglia stabilita annualmente.
c) Ed anche riduzioni attivate da singoli gestori di servizi, come la riduzione del canone TELECOM del 50% per famiglie con invalidi o anziani e con un ISEE inferiore a una soglia definita ogni anno.

Anche per ottenere queste prestazioni sono richiesti percorsi diversi ai cittadini:

- Bonus per gas ed elettricità vanno richiesti ai Comuni di residenza presentando l'ISEE; e molti Comuni hanno affidato i rapporti con i cittadini a CAF convenzionati.
- Per il canone RAI bisogna inviare domanda all'Agenzia delle Entrate, oppure consegnarla presso un ufficio dell'Agenzia delle Entrate.
- Per il canone Telecom occorre presentare richiesta a Telecom, seguendo la procedura ogni anno adottata.

4) Interventi delle Regioni, dei Comuni o degli Enti che gestiscono i servizi socio assistenziali per conto dei Comuni

Comprendono le prestazioni messe in opera a livello locale, con due tipologie principali:

a) Quasi tutti i Comuni e i gestori dei servizi sociali comunali prevedono interventi di assistenza economica: trasferimenti monetari continuativi (per innalzare il reddito mensile ad un valore minimo) od occasionali per criticità straordinarie.

Per l'accesso a queste prestazioni i cittadini devono presentare una richiesta al servizio sociale del territorio di residenza.

b) Riduzioni di tariffe e costi di servizi locali per famiglie con basso reddito:
   - riduzioni dei costi dei trasporti locali;
   - in diversi territori le società fornitrici della rete idrica prevedono un rimborso su quanto pagato per la fornitura dell'acqua (c.d. "bonus acqua");
   - riduzioni sulla tassa raccolta rifiuti dell'abitazione principale, nonché esoneri o riduzioni nelle tariffe per le mense scolastiche e per la frequenza agli asili nido.
   - E molti Comuni prevedono esenzione dal pagamento dell'addizionale comunale Irpef per redditi inferiori a soglie definite dal Comune stesso.

Per richiedere questi interventi di norma i cittadini devono presentare una richiesta agli uffici delle diverse aziende che gestiscono i servizi (trasporti, acqua), o al Comune. I criteri di intervento e i benefici per le famiglie sono molto diversi nei diversi territori, perché dipendono dalle eventuali norme regionali e dalle scelte degli enti gestori locali.

Sono operanti anche ulteriori misure contro la povertà, sia nazionali (come la detrazione di circa 400 Euro per chi presenta la dichiarazione Irpef, ha pagato l'affitto e dichiara un reddito inferiore ad una soglia definita. Oppure le esenzioni dai ticket sanitari, o gli accessi agevolati al mutuo bancario per giovani famiglie a basso reddito), che locali (come quelli che diverse Regioni hanno attivato per famiglie povere con figli, i cosiddetti "bonus bebè", o altre misure promosse dai singoli Comuni per la riduzione di tariffe pubbliche).

Questo caotico sistema di interventi produce numerose criticità[1], tra le quali:

a) Assegni sociali, integrazioni al minimo e maggiorazioni Inps sono la maggior spesa pubblica di assistenza sociale, ma non sono dirette solo alle famiglie povere, e producono quindi una redistribuzione gravemente distorta, perché si valuta esclusivamente la condizione economica del richiedente e del suo coniuge e non di altri del nucleo familiare, e solo il reddito e non anche il valore dei beni mobiliari ed immobiliari posseduti[2].
b) Un diritto soggettivo del cittadino a ricevere interventi, e un dovere delle amministrazioni a provvedervi, è presente solo per le prestazioni meno eque (assegni sociali) o meno efficaci (assegni per i nuovi nati e per i tre figli minori).
c) Vi è estrema diversità dei criteri per erogare i vari interventi (quale condizione economica, quale nucleo, quale durata della prestazione, quando richiederli) e senza ragionevoli motivazioni.
d) Erogazioni disperse in diversi enti impediscono che per la stessa famiglia si possano compattare in un progetto più organico tutte le risorse.
e) Un sistema con molti interventi gestiti da soggetti differenti produce costi aggiuntivi, per le spese di mera organizzazione di ciascuno.

Ma in queste pagine si intende discutere in specifico della seguente criticità e di uno strumento per fronteggiarla:

- Il sistema descritto impone ai poveri di essere costantemente competenti e informati su che cosa possono richiedere, quan-

do ed a chi, quasi dovendo acquisire una specifica "professionalità per diventare utente" sempre aggiornata. Ed è facile constatare come queste capacità siano molto difficili proprio nelle persone e famiglie più deprivate, che possono pertanto non riuscire nemmeno a richiedere interventi ai quali pure potrebbero accedere.

- Ne deriva un altro rischio: che agli interventi arrivino gli utenti più capaci di navigare nella mappa dei luoghi e delle scadenze, e dunque che le risorse pubbliche per la redistribuzione del reddito finiscano di essere fruite non dai più fragili e meno autonomi (ai quali dovrebbero essere invece per definizione dirette), perché non sono in grado di conoscere i canali di accesso ed arrivare a presentare le richieste, bensì dai più autonomi e meno fragili.

Qualunque operatore che lavora in un servizio o sportello di *front office* che riceve poveri (nei servizi sociali pubblici o in associazioni) ha ben chiaro quanto sarebbe utile poter dire al cittadino che ha di fronte che potrà uscire da quel servizio avendo ricevuto chiara e completa informazione di tutti gli interventi che può chiedere contro la povertà, e non solo di quelli attivabili in quello specifico servizio. Ma gli operatori quasi sempre non sono in grado di essere pienamente aggiornati su tutti gli interventi possibili, né di descriverli in modo adeguato alle persone che potrebbero utilizzarli.

Nei servizi sociali del Comune di Torino si è perciò cercato di costruire uno strumento utile a questi fini[3], e per ragionarci è utile considerare questi due aspetti:

1) Gli operatori che accolgono persone o famiglie povere devono costruirsi una propria mappa delle molte prestazioni esistenti, con varie modalità (schede tematiche, appunti cartacei, file di servizio o di singoli operatori, fotocopie di norme e circolari). Con due conseguenti limiti:

- l'utilizzo di questa mappa è molto dipendente dalle scelte e possibilità personali dei singoli operatori o servizi. E non è detto si riesca a garantirne una adeguata socializzazione tra tutti gli operatori che potrebbero utilizzarla;
- sono evidenti le difficoltà di mantenere sempre aggiornato un simile "catalogo" delle offerte, che deve contenere non solo le prestazioni di specifica competenza di quel singolo servizio (ad esempio le prestazioni del Comune), ma anche di altri soggetti (ad esempio le prestazioni Inps e quelle nazionali, i vari "bonus", e così via).

2) Lo strumento da costruire non può solo essere un testo scritto, ossia un catalogo cartaceo statico delle offerte disponibili, per due motivi:

- le prestazioni sono (purtroppo) molto diversificate per tipologia di possibili beneficiari, e spesso sovrapposte: alcune sono fruibili solo da anziani, altre da anziani e minori, altre da nuclei solo se con minori, e così via. Ciò implica che se l'operatore dispone di un catalogo stampato, anche con un indice ben articolato, gli è quasi impossibile ricostruire l'elenco delle misure che si attagliano alla persona o nucleo che ha di fronte, stante il caotico intreccio di possibili destinatari. Così come è quasi impossibile spiegare dove e quando quella specifica famiglia può richiedere le diverse prestazioni, e lasciare informazioni scritte al cittadini, a meno che l'operatore ricopi su un testo che redige *ad hoc* ciò che ogni scheda del suo catalogo cartaceo riporta.
- Lo scenario degli interventi disponibili è soggetto a molte variazioni nel tempo (nuovi interventi e modifiche di quelli esistenti, nuovi limiti di reddito per accedere, nuove scadenze per fare domanda). Perciò occorre un elenco dinamico che possa garantire un costante aggiornamento a cura di un suo gestore dedicato, evitando che tale compito ricada solo sulla manutenzione di informazioni a cura del singolo operatore o servizio.

Uno strumento utile potrebbe perciò essere un "catalogo strutturalmente dinamico" delle misure di contrasto alla povertà, fondato su un data base dedicato con l'obiettivo di aiutare gli operatori di tutti i *front office* a:

- conoscere con facilità (e con costante aggiornamento) la mappa delle diverse prestazioni che sono disponibili per i cittadini, e non solo presso quel servizio;
- trasmettere meglio queste informazioni alle famiglie povere.

Lo strumento dovrebbe consentire all'operatore di:

a) ricavare un catalogo "su misura" delle prestazioni fruibili, ossia quelle (e solo quelle) che sono disponibili in quel momento per quella specifica famiglia e le persone che la compongono;
b) poter ottenere una stampa dedicata a queste informazioni, che si possa consegnare ai cittadini, e che includa le informazioni dedicate: "dove, come e quando si possono richiedere quegli interventi".

L'utilizzo di un simile strumento potrebbe far ipotizzare alcuni possibili rischi:

- una dilatazione del tempo che va dedicato ad ogni utente ricevuto, se ai contenuti attuali del colloquio che ha come oggetto le prestazioni del servizio si aggiungono contenuti informativi ulteriori.
- Il rischio di considerare, da parte del cittadino che riceve informazioni, lo sportello di *front office* come il responsabile di tutte le prestazioni che lì vengono descritte/fornite, attribuendogli tutte le disfunzioni che il cittadino stesso potrà incontrare nei successivi percorsi ("voi mi avete detto che se andavo là potevo avere... e invece poi mi hanno detto...").

Queste possibili preoccupazioni non possono che essere valutate considerando lo specifico contesto organizzativo nel quale si opera; tuttavia è opportuno rifletterci considerando che:

- già attualmente gli operatori svolgono simili funzioni di informazione ampia e di "segretariato sociale", ma usando strumenti poco efficaci e che implicano un dispendioso lavoro locale di costruzione e manutenzione.
- Il segretariato sociale è uno dei pochi livelli essenziali che già la normativa prevede debba esistere (legge 328/2000), e peraltro questo dovrebbe essere uno dei ruoli di elezione dei servizi sociali di prima accoglienza degli utenti.
- Lo strumento potrebbe essere utilizzato da molti *front office* dedicati al rapporto con utenza fragile, tendenzialmente in tutti i luoghi di incontro con la povertà (Centri d'ascolto, Associazioni, CAF, Patronati, Comuni). E anche le offerte attivate da questi attori del *welfare* potrebbero essere man mano incluse tra le schede descrittive del catalogo.

Nei servizi sociali del Comune di Torino il catalogo dinamico degli interventi contro la povertà è stato costruito:

1) Creando un *data base* di tutti gli interventi, entro il quale ciascuno di essi è descritto in una scheda sintetica (massimo due pagine di testo), che include gli elementi descritti nella tabella 1. Ad ogni intervento è anche abbinato, a cura di chi inserisce le schede, uno o più "tag", ossia una denominazione che indica a quale tipo di utenza o ambito si rivolge quell'intervento (anche più di uno), scelto tra un elenco di tag prefissati come utili per descrivere i beneficiari. Ad esempio "anziani", "famiglie con minori", "donne in gravidanza", "stranieri", "trasporti", "utenze domestiche". La ricerca degli interventi potrà infatti essere eseguita anche scegliendo gli interventi tramite i diversi tag.
2) Con un applicativo su WEB, accessibile tramite credenziali degli operatori autorizzati alla consultazione, e consentendo solo ad un ufficio centrale di modificarne i contenuti o inserirne di nuovi.
3) L'operatore che deve cercare gli interventi fruibili dalla famiglia che ha di fronte può eseguire la ricerca con due modalità:
   - Scrivendo "parole chiave" che sono presenti nel testo delle schede che descrivono gli interventi. Questa modalità può tuttavia generare equivoci: ad esempio se si cerca con la parola chiave "minori" vengono estratte le schede che contengono questa parola tra i beneficiari ("questo intervento è dedicato a famiglie con *minori* di età") ma anche altre nelle quali la stessa parola ha significati diversi (per ottenere questa prestazione occorrono ISEE *minori* di...").
   - Oppure scegliendo di estrarre

A) Denominazione dell'intervento e sua sintetica descrizione
B) Che cosa si riceve con questo intervento
C) Chi può richiedere la prestazione: tipi di beneficiari e criteri di accesso, ad esempio quale deve essere la condizione economica del beneficiario
D) Come si accede: dove bisogna andare a fare che cosa
E) Dove si accede: indirizzi e telefoni dei servizi/sedi dove presentare la richiesta
F) Modulistica e documentazione che occorre presentare o compilare (che si può scaricare)
G) Periodo di validità della richiesta: quanto dura e quali verifiche vengono svolte
H) Come e quando si riceverà la prestazione, e quanto dura nel tempo
I) Normativa di riferimento e link a siti utili
L) Eventuali note per l'operatore (che non sono riprodotte nella stampa della scheda per gli utenti)

Tabella 1 – Elementi che sono descritti nella scheda di ciascun intervento contro la povertà

tutte le schede che sono state contrassegnate con uno dei tag descrittivi del tipo di possibili fruitori della prestazione.

4) Il risultato della ricerca è una videata che presenta:
   a) L'elenco delle schede (interventi) che soddisfano la ricerca impostata, presentandoli in righe successive articolate in due colonne: "Denominazione dell'intervento" e "A chi si rivolge". Ogni riga (intervento) consente inoltre all'operatore di:
      - stampare la singola scheda
      - selezionare tutte le schede che ritiene utili, e stamparle di seguito.

   Le stampe sono confezionate per poter essere fornite all'utente.
   b) Ogni riga (intervento) può inoltre apparire evidenziata in colore: giallo se al fondo sono riportate anche note per l'operatore (che lo agevolino nell'informare su aspetti che è più difficile descrivere entro la scheda), e rosso se la data utile per presentare la richiesta per fruire di quell'intervento è (nel momento in cui si legge) già scaduta.

L'esperienza torinese in sintesi ha evidenziato sinora questi punti di forza e di criticità:

A) ASPETTI POSITIVI

- La realizzazione del software del catalogo ha richiesto un costo di sviluppo e manutenzione molto contenuto, perché l'applicativo non deve gestire elaborazioni e processi complessi.
- È realizzata la descrizione di un elevato numero di interventi contro la povertà, ciascuno descritto con una scheda dedicata: il catalogo comprende più di 90 tra prestazioni nazionali, regionali e locali. Peraltro la struttura del catalogo permette di inserire senza costi qualunque altra prestazione/scheda nuova.
- È presente una completa diffusione e fruibilità dello strumento (che è fornito via WEB) agli operatori di tutti i servizi sociali comunali.
- Si è registrata un'ampia condivisione e gradimento dello strumento tra gli operatori addetti all'accoglienza degli utenti nei servizi sociali.
- Lo strumento del catalogo è costruito in modo da poter essere man mano integrato, aggiungendo ad esempio gli interventi attivati dai soggetti del privato sociale, o da altri livelli di governo territoriali, come le Circoscrizioni comunali.
- Funzionamento e utilizzo del catalogo sono assai semplici, e richiedono una formazione molto limitata agli operatori che devono usarlo.
- La consultazione del catalogo anche in momenti differenti dall'utilizzo di fronte agli utenti può consentire agli operatori di essere informati su interventi che non conoscono. Il che è utile anche ad operatori non dedicati all'accoglienza ed al *front office* ma più specificamente occupati nella presa in carico di aree di utenza diverse (anziani, disabili, minori).

B) LIMITI E DEBOLEZZE

- Non è sempre facile la ricostruzione degli interventi che sono fruibili dallo specifico nucleo che si ha di fronte (in base alle tipologie di persone che vi sono presenti) ricercando nelle schede tramite "parole chiave" presenti nel testo, oppure tramite i tag. Sarebbe opportuno aggiungere anche un motore di ricerca che consenta all'operatore di inserire una descrizione del nucleo e di ricavarne le schede che a quel nucleo sono riferibili.
- Non è sempre facile evidenziare quali siano i tag utili da usare per individuare senza equivoci gli interventi, e che servano a differenziare bene gli interventi che si desidera estrarre per famiglie con composizioni differenti.
- Data la grande varietà di criteri di accesso, sedi e tempi per presentare le diverse richieste, non è sempre facile fornire tutte le informazioni agli utenti in modo non troppo dispersivo.
- Occorre garantire un lavoro di costante aggiornamento del catalogo.
- Difficoltà a utilizzare queste funzioni informative da parte degli operatori sociali dedicati alla accoglienza, laddove vi sia uno squilibrio tra numero di operatori e volumi di utenza che accede. Ciò implica un utilizzo minore del catalogo nei servizi che già hanno difficoltà a svolgere i propri compiti essenziali.
- A Torino non sono ancora stati inseriti nel catalogo gli interventi di attori del privato sociale operanti sul territorio.
- La stampa delle schede descrittive degli interventi è prevista solo in italiano. Per alcuni cittadini potrebbe essere utile poterla fornire anche in altre lingue.

Dopo le elezioni del Parlamento di inizio 2013 molte forze politiche sembrano avanzare proposte per l'istituzione di un "Reddito minimo nazionale"[4]. Se questa ipotesi diventasse concreta sarebbe auspicabile che implicasse anche un riordino e una ricomposizione degli interventi esistenti contro la povertà, dei quali all'inizio di questo articolo si è cercato di schematizzare la frammentazione. Tuttavia questa ricomposizione potrebbe toccare molto, oppure no, le presta-

zioni contro la povertà. È quindi prevedibile che in qualche misura permangano diversi frammentati interventi di sostegno al reddito, e:

- ciascuno dedicato ad una particolare tipologia di utenza;
- con diversi criteri di accesso e tempi di fruibilità;
- affiancando a prestazioni locali altre misure nazionali o regionali.

Resterebbe quindi viva (almeno in parte) l'attuale doppia criticità: da un lato i cittadini non possono conoscere tutte le possibili prestazioni che potrebbero richiedere (e spesso proprio i più fragili non riescono a fruirne), e dall'altro gli operatori di *front office* hanno difficoltà ad informarli in modo compiuto ed aggiornato.

Perciò sarebbe assai utile prevedere che iniziative nazionali per un riordino organico delle prestazioni contro la povertà includessero anche la predisposizione di strumenti utili per favorire l'informazione dei cittadini. E a questo scopo sarebbe interessante che uno strumento come il "catalogo dinamico" che qui si è descritto potesse essere generalizzato, prevedendo ad esempio:

a) La messa in opera del catalogo base delle prestazioni nazionali, gestito e aggiornato dal livello statale e fornito gratuitamente via WEB a tutti i soggetti che ricevono utenti e famiglie in condizioni di povertà, che si tratti di servizi pubblici (dei Comuni, Inps) o di altra natura giuridica (CAF, Patronati, associazioni).
b) La possibilità di aggiungere ulteriori schede che descrivano le prestazioni locali, mantenendo la stessa struttura e funzionalità di ricerca. Ovviamente da mantenere aggiornata con responsabilità locali.

Va ricordato che la costruzione di questo strumento non implica rilevanti costi, perché il sistema non deve gestire elaborazioni, ma solo presentare risposte componendole in base alle schede del catalogo.

1] Una più articolata descrizione del sistema di interventi contro la povertà e dei problemi che genera è in Maurizio Motta, *Lotta alla povertà e metastasi del welfare*, in "Prospettive Sociali e Sanitarie", n. 18 del 2009, ed anche in D. Mesini, E. Ranci Ortigosa (a cura di), *Povertà, esclusione sociale e politiche di contrasto*, quaderni "I Quid", n. 10, 2011.

2] Circa 16 miliardi di euro nel 2010, a fronte di 8,6 miliardi dell'intera spesa dei Comuni (sia per servizi che in trasferimenti monetari); e una analisi sui bilanci delle famiglie rilevati dall'Istat, che le divide in base al loro reddito, segnala che la metà più ricca delle famiglie italiane fruisce del 24,2% delle pensioni sociali/assegni sociali, prestazioni che dovrebbero invece essere riservate al contrasto della povertà. Dati nella proposta "Disegniamo il *welfare* di domani" a cura dell'Istituto per la Ricerca Sociale di Milano (IRS), in "Prospettive Sociali e Sanitarie", numero speciale novembre/dicembre 2011, p. 18.

3] Chi scrive è debitore in particolare a Uberto Moreggia e Alessandra Gamba, che tuttora gestiscono lo strumento presso la Divisione Servizi Sociali del Comune di Torino

4] Una proposta organica è quella di un'introduzione del "Reddito di Inclusione Sociale" (REIS) elaborata da un gruppo di lavoro coordinato da Cristiano Gori e del quale fa parte l'autore di questo articolo. Il REIS è stato elaborato nell'ambito della proposta "patto aperto contro la povertà" rivolta da Acli Nazionale e Caritas Italiana a tutti i soggetti sociali interessati alla lotta contro la povertà in Italia. Per approfondimenti si veda il sito www.redditoinclusione.it.

LETTURE...