

Misure di lotta alla povertà della Città di Lugano

estratto dalla Radiografia della situazione socioeconomica della popolazione residente a Lugano (Studio Tiresia, dicembre 2020) e Linee strategiche della Divisione Socialità

Divisione Socialità

marzo 2021

Rapporto redatto da:

Sabrina Antorini Massa, Responsabile Divisione Socialità

Davide Restelli, Responsabile Settore del Sostegno, Divisione Socialità

Ylenia Rocca, Collaboratrice Divisione Socialità

“Radiografia della situazione socioeconomica della popolazione di Lugano”, Tiresia, Roberto Stoppa, dicembre 2020

“Misure anticrisi: analisi e proposte”, Consultati SA, Marcello Martinoni e Alice Jacot Descombes, settembre 2020

PREMESSA e INTRODUZIONE

Dal 2014 al 2018 la Confederazione ha realizzato il Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà nell'intento di sensibilizzare Cantoni, Città e Comuni nonché organizzazioni non governative nei confronti di questo preoccupante fenomeno. Considerata la complessità dello stesso, la Confederazione ha deciso di prolungare oltre il quadriennio le azioni di prevenzione e lotta contro la povertà istituendo fino al 2024 una piattaforma con l'obiettivo di approfondire i temi prioritari, mantenere il dialogo e la messa in rete tra gli attori interessati e sostenere i Cantoni, le Città e i Comuni nello sviluppo delle misure elaborate nel quadro del programma. In particolare la Confederazione vuole portare l'attenzione su 3 campi di azione:

- le pari opportunità e opportunità educative per i bambini, i giovani e gli adulti socialmente svantaggiati,
- l'integrazione sociale e professionale e
- le condizioni di vita delle famiglie socialmente svantaggiate.

Nella nostra realtà le opportunità di vita e la condizione sociale sono definite prevalentemente in funzione delle disponibilità materiali e del reddito anche se la povertà non può essere ridotta a una semplice questione economica. Essa ha molte sfaccettature e il punto di vista dal quale viene trattata incide sempre sulla definizione e sulla misurazione del fenomeno.

Per una valutazione dell'ampiezza del fenomeno a Lugano, il tema della povertà era già stato oggetto di uno studio commissionato dalla Città negli scorsi anni. Nel 2010 l'"Analisi statistica della situazione socioeconomica della popolazione residente" identificò i nuclei che non raggiungevano un fabbisogno finanziario minimo in base alle leggi e ai regolamenti allora in vigore. Nel 2012 venne riproposto lo studio per verificare l'evoluzione del fenomeno, prendendo sempre in considerazione il reddito e la sostanza come uniche risorse per definire varie soglie di povertà relativa. Nello stesso anno, alla luce dei risultati ottenuti, fu rivisto anche il **Regolamento Comunale in ambito Sociale**: vennero definite meglio le spese da sostenere, nonché i parametri di accesso ai sussidi e le prestazioni massime. Si procedette inoltre all'innalzamento del fabbisogno minimo utile per accedere alle prestazioni comunali.

Nel 2018 sotto la Direzione degli Istituti Sociali Comunali e in accordo con il Municipio di Lugano è stato proposto di effettuare un aggiornamento dello studio – qui presentato in sintesi - nell'intento di monitorare sul lungo termine l'evoluzione del fenomeno, oltre che cercare di avere ulteriori elementi utili per un aggiornamento del Regolamento Sociale. **E' importante evidenziare che i dati emersi dallo studio, prettamente economici, sono un tassello utile nella definizione di una politica di lotta alla povertà più ampia e completa che tenga conto degli indirizzi a livello federale e che vada a rispondere alla complessità odierna del fenomeno, non limitandolo unicamente a valori finanziari.** Un occhio particolarmente attento va infatti garantito pure alle fasce di reddito poco sopra la ritenuta soglia di povertà, per i quali l'arrivo di un qualsiasi imprevisto, anche di lieve entità, o cambiamento di vita (separazione, perdita del lavoro o riduzione del tempo di lavoro, malattia o altro) potrebbe comportare grossi disagi portando a situazioni di importante precarietà. Il Regolamento Sociale permette in alcune situazioni di limitare questi rischi supportando al bisogno la cittadinanza che si trova in difficoltà. Ad oggi è però opportuna una sua revisione che colmi lacune e zone grigie e identifichi meglio i bisogni da coprire. Inoltre, una presa a carico e una consulenza mirata si rivela oggi sempre più necessaria nei confronti dei beneficiari, al fine di monitorare meglio le loro condizioni e, dove possibile, prevenire situazioni di grave disagio.

Si tiene inoltre a precisare, per contestualizzare meglio i risultati dello studio, che i dati misurati concernono il 2016. Sono ormai passati 4 anni e soprattutto con l'arrivo del Coronavirus si assiste ad una situazione generale di maggior precarietà economica e di incertezze. Questo in particolare per le fasce più deboli. Ad oggi è ancora prematuro avere una panoramica completa degli effetti del Coronavirus (rispetto a

questo tema si prende qualche spunto utile dallo studio effettuato recentemente a Ginevra proprio sul tema, ma si prevede un aumento delle difficoltà economiche, delle incertezze a livello occupazionale e un aumento delle domande di assistenza.

Sul concetto di povertà e gli indirizzi di lavoro della Divisione Socialità

Prima di presentare i principali risultati dello studio – sovente definito come “studio povertà” - è necessaria una premessa sul concetto stesso di povertà la cui definizione - che si è evoluta storicamente - dipende oggi anche da valori sociali, culturali e politici. La povertà nella società contemporanea non si riferisce solamente alla soddisfazione dei bisogni primari (alimentazione e alloggio), ma considera anche le opportunità di vita e le condizioni sociali, definite anch'esse prevalentemente in funzione delle disponibilità materiali e del reddito.

Viene introdotto in tal modo il concetto di **povertà relativa** che misura, in un determinato Paese, la disparità sociale, ovvero la ripartizione del benessere tra la popolazione complessiva. In Svizzera, la percentuale più utilizzata per definire la soglia di povertà relativa è fissata al 50 o al 60% del reddito medio equivalente disponibile della popolazione. Ad un concetto di limite che definisce la condizione di povertà, viene identificato anche il suo tasso di rischio.

Nell'impegno a fornire una descrizione esauriente del fenomeno per una sua appropriata rilevazione, si considerano inoltre le molteplici sfaccettature assunte dalla povertà, differenziando ad esempio quella persistente da quella di breve durata, ed evidenziando la vulnerabilità di alcuni gruppi sociali, gli eventuali percorsi di impoverimento, i processi di precarizzazione all'interno del mercato del lavoro o la deprivazione materiale che, data da indicatori di natura non finanziaria, si riferisce a quelle condizioni di esistenza minime e a beni di consumo considerati essenziali dalla maggioranza della popolazione (condizione, quindi, che interessa la persona che non riesce a far fronte a spese impreviste anche di bassa entità o che non riesce a finanziarsi una settimana di vacanza).

Al concetto di povertà relativa, si affianca quello di **povertà assoluta**, dato da un approccio monetario che fissa un determinato minimo vitale - il reddito minimo in funzione del bisogno - definito dalla Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS).

La Città, nell'adozione di provvedimenti di prevenzione, valutazione e monitoraggio del fenomeno, deve fare riferimento ad entrambe le definizioni per una visione complessiva della povertà. Prevenzione, buone pratiche e lavoro di rete tra i servizi comunali, gli enti e le associazioni del territorio riguardano soprattutto il concetto di povertà relativa, uno status che si ripercuote su tutti gli ambiti della vita dei cittadini, con conseguenze sulle prospettive della formazione, sulla salute e la sicurezza, sull'esclusione sociale e l'isolamento. Dal 2014 alla povertà viene accostato anche il fenomeno dell'indebitamento eccessivo o di gestione inadeguata del proprio budget.

Da tutte queste riflessioni e dalla complessificazione del fenomeno nasce l'idea del Tavolo di lavoro sulla povertà, voluto dalla Divisione Socialità (ex Prevenzione e Sostegno) nel 2018, che vede il coinvolgimento di numerosi enti e servizi presenti sul territorio con l'intento di favorire un efficace lavoro di rete, anticipare o prevenire i fenomeni di disagio emergenti e attivarsi a livello di prossimità. La prossimità nella lotta alla povertà, che compete ai comuni e agli enti più prossimi, si rivela infatti essenziale per una presa a carico efficace.

1. LA RACCOLTA DATI DELL'ANALISI SOCIOECONOMICA (studio Tiresia)

L'obiettivo principale di questo mandato è quello di valutare la situazione socioeconomica della popolazione residente nella Città di Lugano al 31.12.2016. Uno studio simile era stato effettuato nel 2012 con i dati della popolazione residente alla fine del 2009. Nel frattempo, nel 2012, la popolazione della città si è ulteriormente accresciuta con le aggregazioni dei Comuni di Bogno, Cadro, Certara, Cimadera, Sonvico,

Valcolla e Carona. Anche se alcuni parametri di valutazione e le relative basi di dati utilizzati per questo studio sono differenti rispetto a quelle dello studio del 2009, in alcuni casi i risultati ottenuti saranno paragonati con quelli emersi allora.

La raccolta dei dati necessaria all'analisi è stata piuttosto articolata, richiedendo parecchio tempo considerata la necessaria collaborazione con la DCC-Divisione delle Contribuzioni di competenza cantonale e la delicatezza dei dati di ordine fiscale. I dati sono stati anonimizzati affinché non vi fossero codici che permettessero di risalire alle persone. La DCC ha inoltre stabilito di non fornire i dati fiscali delle persone facoltose cioè di quelle persone che dispongono di un reddito imponibile di almeno CHF 200'000 e una sostanza imponibile di almeno CHF 1'000'000. La tassazione di riferimento risale **all'anno fiscale 2016** e, in mancanza di una tassazione del 2016 cresciuta in giudizio, la DCC andava a ripescare le tassazioni di due anni precedenti, vale a dire 2014 o 2015.

La DCC ha in seguito trasmesso a Tiresia i file che hanno permesso di identificare 16 differenti tipologie di nuclei famigliari. L'aggregazione delle singole persone in nuclei famigliari è stata risolta sulla base del numero di appartamento anonimizzato dalla DCC.

Dalle varie fasi si è potuto accertare che, già come negli altri studi, non tutte le persone possono essere analizzate. Alcuni nuclei infatti sono privi di dati fiscali.

L'allegato 1 presenta nei dettagli le diverse fasi di raccolta dati

Da qui si è stabilito che:

- 64'618 sono le persone residenti nella Città di Lugano al 31.12.2016,
- in totale sono state fornite **36'280 informazioni fiscali (tassazioni pervenute)**
- *di cui* 421 per l'anno 2014, 982 per l'anno 2015, 34'877 per l'anno 2016

In totale, al 31.12.2016, erano presenti 32'039 nuclei (la formazione dei nuclei famigliari è stata effettuata associando alle singole persone il numero di appartamento). **Nel campione d'analisi vi sono invece 26'456 nuclei. La tipologia maggiormente rappresentata è la «persona singola adulta» con 8'222 casi (25.6%). A seguire vi è la «famiglia tradizionale con figli a carico» con 5'819 casi. Vi sono inoltre 2'166 convivenze senza figli, cioè persone singole che vivono sotto lo stesso tetto:** nel database del Controllo abitanti queste persone sono registrate come «persona singola».

I 32'039 nuclei che risiedevano a Lugano al 31.12.2016, abitavano in **8'701 edifici** e in **30'989 alloggi**. Da questi dati si evince che nella Città di Lugano gli edifici hanno in media 3.6 alloggi. Il quartiere con il numero maggiore di edifici è Pregassona (990 edifici), seguito da Breganzona (855 edifici)

Nella **tabella sottostante** sono riportati i nuclei famigliari in funzione del numero di persone che li compongono (vedi numero davanti alla descrizione della tipologia). Come si può osservare, **la «persona singola adulta» e la «persona singola anziana» sono le tipologie più diffuse nella Città di Lugano: assieme rappresentano il 42% del totale dei nuclei famigliari.** I nuclei con oltre sei persone rappresentano soltanto lo 0.94% del totale.

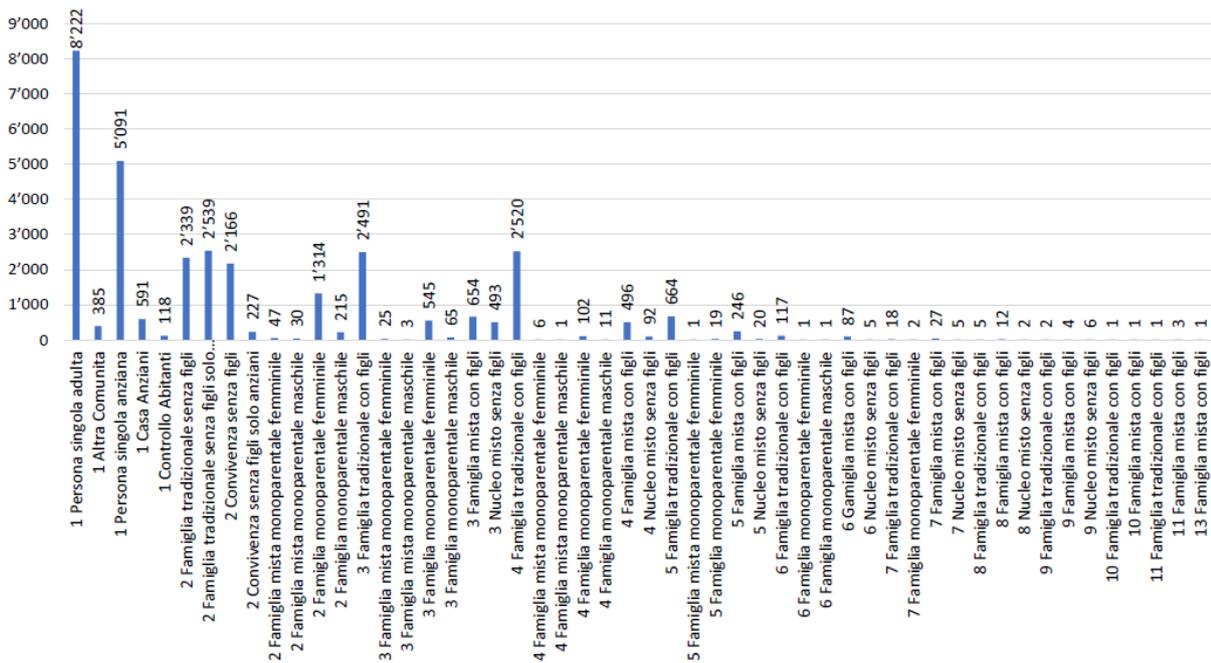
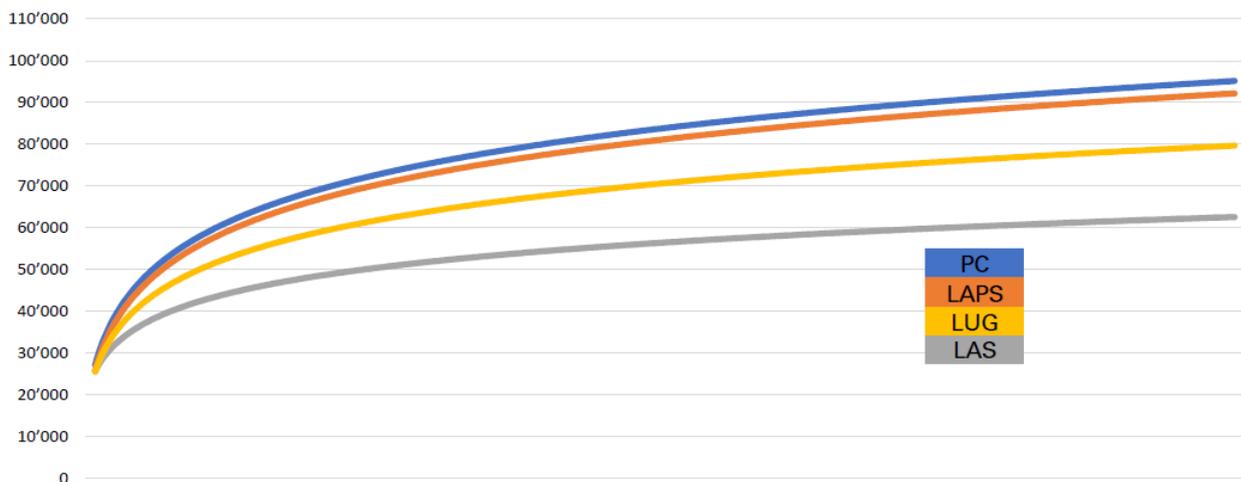


Figura 102: Nuclei, secondo il numero di persone e la tipologia. Fonte: Controllo abitanti Comune di Lugano.

2. L'ANALISI SOCIOECONOMICA (studio Tiresia)

Prendendo in considerazione i dati raccolti, si è proceduto all'analisi degli stessi, definendo le varie tipologie di fabbisogni. Gli stessi infatti variano in funzione dello scenario applicato (PC, LAS, LAPS e Regolamento della Città di Lugano) ad ogni gruppo di analisi. Per esempio si può osservare che il **fabbisogno minimo** calcolato sulla base dello scenario della PC è il più elevato. Per contro, il fabbisogno calcolato in base alla Legge cantonale sull'assistenza (LAS) è il più basso. Dalla figura si può anche osservare che le soglie di fabbisogno PC e quelle LAPS sono molto simili. Le soglie del Regolamento della Città di Lugano sono invece una sorta di «via di mezzo», fra il fabbisogno PC e quello LAS.



Il fabbisogno – ossia la soglia minima di reddito- oltre a variare in funzione della specifica legge, cambia anche in funzione del tipo di nucleo e del numero di persone che lo compongono. Per esempio si ricorda che per il calcolo del tasso di povertà a livello nazionale, l'Ufficio federale di statistica (UST) si basa su una

soglia reddituale «assoluta». L'UST considera povere le persone che non dispongono di risorse finanziarie sufficienti per acquisire i beni e i servizi necessari a una **vita integrata socialmente**.

La soglia di povertà utilizzata per differenziare i considerati «poveri» dai «non poveri», si basa sulle direttive della Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale (COSAS). Essa include il forfait per il mantenimento, le spese individuali per l'alloggio, per ogni persona con almeno 16 anni di età e facente parte dell'economia domestica.

Un paragone dei risultati ottenuti dall'UST con quelli di questo studio, non è possibile in quanto la metodologia di calcolo è molto diversa. Per questo studio, il reddito determinante è calcolato sulla base delle diverse leggi sia federali (per quanto concerne le soglie PC) sia cantonali (LAS e LAPS), ma anche comunali (Regolamento della Città di Lugano). L'UST calcola un reddito disponibile equivalente (per disponibile si intende reddito lordo meno determinati oneri e per equivalente il reddito disponibile viene «standardizzato, cioè reso equivalente»). In questo studio il reddito è quello fiscale calcolato sulla base di una moltitudine di parametri.

Applicare le varie soglie a tutti i nuclei famigliari non sarebbe sensato e nemmeno possibile. Per esempio la legge non riconosce le prestazioni PC a persone che non hanno ancora raggiunto l'età di pensionamento ufficiale o almeno riconosce delle rendite, ma soltanto in casi speciali. Stesso discorso vale anche per le prestazioni LAPS: esse non sono universali e valide per tutta la durata della vita. Per questi motivi i fabbisogni devono essere calcolati in base a dei **gruppi di analisi** (quattro per la precisione) ai quali vengono applicate delle soglie di reddito in funzione delle leggi che potrebbero intervenire qualora dovessero necessitare di sussidi. I quattro gruppi di analisi, già utilizzati nel corso dello studio del 2016, sono riportati nella **sottostante tabella**

Gruppo di analisi	Descrizione
AVS_0_PC_0 Alloggio 15'004 Casa anziani 4 Comunità/altro 99	All'interno del nucleo famigliare nessun individuo ha un'età AVS, vale a dire 64 anni per le donne e 65 anni per gli uomini. All'interno del nucleo famigliare nessun individuo beneficia di una prestazione complementare (PC) in base ai dati estratti dal database "Controllo abitanti" della Città di Lugano.
AVS_0_PC_1 Alloggio 981 Casa anziani 5 Comunità/altro 57	All'interno del nucleo famigliare nessun individuo ha un'età AVS, vale a dire 64 anni per le donne e 65 anni per gli uomini. All'interno del nucleo famigliare vi è almeno un individuo che beneficia di una prestazione PC in base ai dati estratti dal database "Controllo abitanti" della Città di Lugano.
AVS_1_PC_0 Alloggio 7'434 Casa anziani 318 Comunità/altro 24	All'interno del nucleo famigliare vi è almeno un individuo che ha già raggiunto l'età AVS, vale a dire 64 anni per le donne e 65 anni per gli uomini. All'interno del nucleo famigliare nessun individuo beneficia di una prestazione complementare (PC) in base ai dati estratti dal database "Controllo abitanti" della Città di Lugano.
AVS_1_PC_1 Alloggio 2'204 Casa anziani 239 Comunità/altro 14	All'interno del nucleo famigliare vi è almeno un individuo che ha già raggiunto l'età AVS, vale a dire 64 anni per le donne e 65 anni per gli uomini. All'interno del nucleo famigliare vi è almeno un individuo che beneficia di una prestazione PC in base ai dati estratti dal database "Controllo abitanti" della Città di Lugano.

2.1 ANALISI GRUPPO AVS_0_PC_0

La prima analisi per capire quanti nuclei e quante persone non raggiungono il fabbisogno minimo sulla base di differenti leggi, sia federali che cantonali, prende in considerazione il gruppo definito AVS_0_PC_0. In particolare si tratta di nuclei in cui al proprio interno:

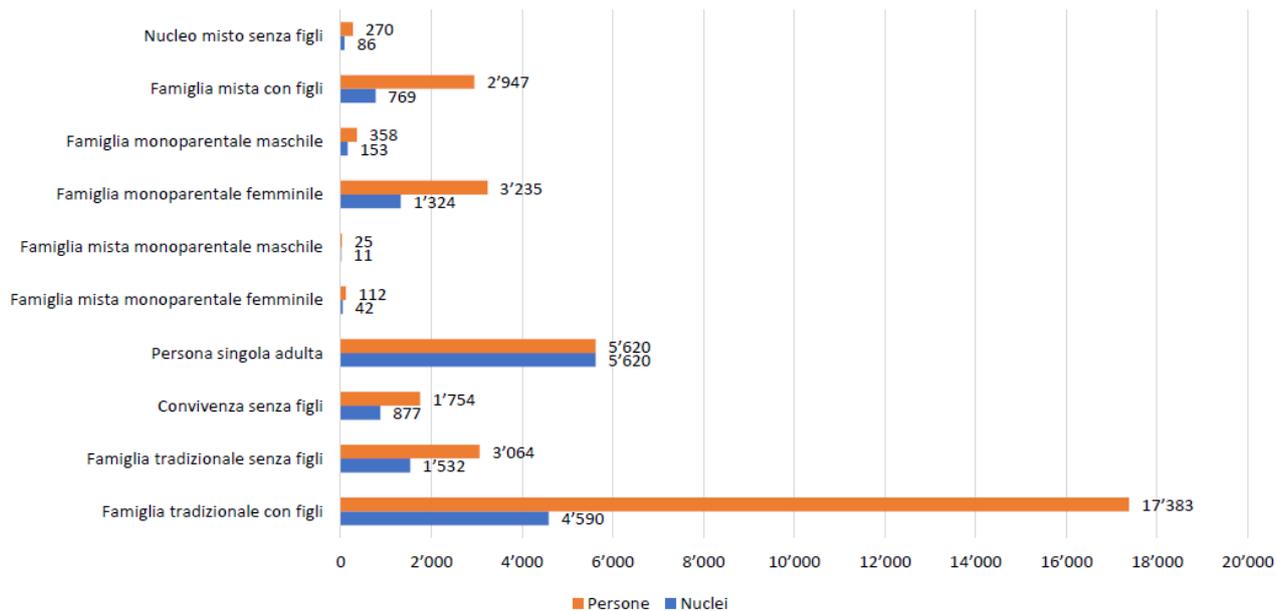
- nessuna persona ha un'età AVS, vale a dire 64 anni per le donne e 65 anni per gli uomini (il calcolo è stato fatto sull'anno di nascita delle persone) e,
- nessuna persona beneficia di una prestazione complementare PC –questa informazione è stata fornita dal database del "Controllo abitanti" della Città di Lugano e come tale è stata ripresa nello studio.

Del gruppo fanno parte **15'004** nuclei analizzabili (su un totale di **19'561** nuclei di questo tipo nella popolazione di riferimento), **vale a dire il 76.7%**. Il 3.0% dei nuclei (477) ha, al suo interno, almeno una

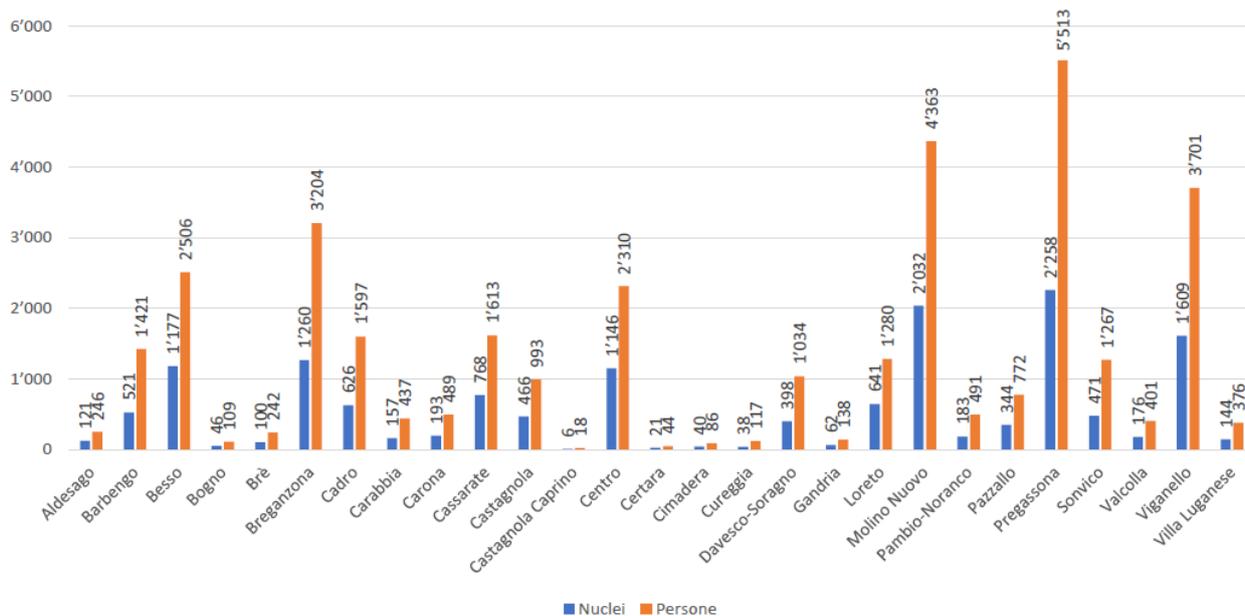
persona che beneficia di una prestazione dell'assicurazione invalidità (AI) ordinaria. In totale sono **34'768 le persone che compongono questo gruppo**: una media di 2.3 persone per nucleo.

Il fabbisogno minimo è stato calcolato in base alle indicazioni sulle prestazioni della Legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali (LAPS), ma anche in base alle indicazioni della Legge sull'assistenza sociale (LAS).

Chi sono? **Due sono le principali tipologie che caratterizzano questo gruppo di analisi: la «famiglia tradizionale con figli» con 4'590 nuclei e la «persona singola adulta» con 5'620 nuclei.** Queste due tipologie rappresentano perciò il 68% dei nuclei appartenenti a questo gruppo di analisi.



Dove abitano? Circa **5'900 nuclei abitano in tre dei ventisette quartieri della Città di Lugano, vale a dire Pregassona, Molino Nuovo e Viganello**



L'ipotesi per il calcolo del fabbisogno e la rispettiva lacuna di reddito dei singoli nuclei, è che essi potrebbero beneficiare di un sussidio cassa malati qualora non dovessero raggiungere il fabbisogno

minimo. **Nel calcolo è stata perciò stimata una percentuale media del sussidio cantonale di cassa malati del 65%** (si tratta di un valore medio ponderato per il Canton Ticino).

Per esempio se la spesa per la cassa malati a carico di un nucleo fosse di 5'000 franchi all'anno, nel modello utilizzato per il calcolo del fabbisogno è stato utilizzato il 35%. In altre parole 1'750 franchi (35%) andrebbero ad aggiungersi al fabbisogno mentre il 65% sarebbe a carico del Cantone tramite degli specifici sussidi della Ripam.

Inoltre per il calcolo del fabbisogno **sono stati utilizzati gli affitti massimi riconosciuti, tuttavia non tutta la popolazione (soprattutto quella che abita nella periferia), ha dei costi di affitto uguali o superiori ai massimali, di conseguenza il risultato è peggiorativo rispetto alla situazione reale.**

2.1.1 FABBISOGNO LAPS

Il modello utilizzato per stimare sia il fabbisogno che il reddito determinante computabile e la relativa lacuna di reddito indica che **con il fabbisogno e le soglie LAPS:**

- 317 nuclei hanno al loro interno almeno una persona facoltosa, quindi non hanno lacune di reddito
 - 12'821 nuclei non hanno una lacuna di reddito ai sensi del fabbisogno LAPS
 - 1'866 nuclei hanno una lacuna di reddito ai sensi del fabbisogno LAPS
- di cui:
- 684 nuclei beneficiano di una prestazione LAPS (in particolare sull'assistenza)
 - **1'182 nuclei non raggiungono il fabbisogno minimo LAPS.**

Occorre precisare che alcuni nuclei potrebbero beneficiare degli assegni AFI, ma questa informazione non è però registrata nel database del Controllo abitanti della Città di Lugano. Il dato sui beneficiari di AFI / API è stato ricostruito separatamente dallo studio, di conseguenza sapendo che nel dicembre 2016 i nuclei che hanno beneficiato di AFI erano 390 e i beneficiari di API erano 123, e tenuto conto del calcolo sui massimali affitto, la percentuale del 7.9% è peggiorativa rispetto al risultato reale.

Di conseguenza risulterebbe che **il 7.9% dei nuclei che fanno parte del gruppo di analisi AVS_0_PC_0, non raggiungerebbe un fabbisogno minimo LAPS.**

I risultati con il fabbisogno e le soglie LAS sono i seguenti:

- 317 nuclei hanno al loro interno almeno una persona facoltosa, quindi non hanno una lacuna di reddito
- 13'602 nuclei non hanno una lacuna di reddito ai sensi del fabbisogno LAS
- 1'085 nuclei hanno una lacuna di reddito ai sensi del fabbisogno LAS
- di cui:
- 608 nuclei beneficiano di una prestazione LAPS (in particolare sull'assistenza)
- **477 nuclei non raggiungono invece il fabbisogno minimo ai sensi della LAS.**

Con l'applicazione del fabbisogno LAS e del relativo reddito determinante (com'era stato fatto anche per lo studio del 2009), la situazione sarebbe molto diversa: 4.7 punti percentuali di differenza. **In totale con i parametri LAS risulta che il 3.2% dei nuclei del gruppo di analisi AVS_0_PC_0 non raggiungerebbe il fabbisogno minimo LAS.**

Anche in questo caso, occorre considerare che alcuni nuclei potrebbero beneficiare degli assegni AFI e API, inoltre per il calcolo del fabbisogno sono stati utilizzate gli affitti massimi riconosciuti, tuttavia non tutta la popolazione (soprattutto quella che abita nella periferia), ha dei costi di affitto uguali o superiori ai massimali, di conseguenza il risultato del 3.2% è peggiorativo rispetto alla situazione reale.

La «povertà reddituale» dipende pertanto da quali parametri vengono utilizzati per l'analisi.

2.1.2 COMPARAZIONE STUDIO PRECEDENTE

Nello studio del 2009, la percentuale dei nuclei che in base alla stima del fabbisogno e alla stima del reddito determinante, non raggiungeva la soglia del fabbisogno LAS era del 9.9% (ex-ante, cioè prima di ogni intervento statale). **Con lo studio del 2016 tale percentuale scenderebbe al 7.2%** (vale a dire 2.7 punti percentuali in meno rispetto al 2009). Con gli aiuti statali diretti (si pensi per esempio agli aiuti LAPS), la percentuale dei nuclei che avevano una lacuna di reddito ai sensi della LAS e che non beneficiavano di aiuti diretti, era del 5.0% nel 2009. Dal nuovo studio tale percentuale si attesterebbe al 3.2%, **cioè 1.8 punti percentuali in meno**. Le «*persone singole adulte*» e le «*famiglie con figli*» (siano esse monoparentali o non) rappresentano circa l'88% del totale dei nuclei sotto soglia. Circa il 60% di questi nuclei vive nei quartieri di Molino Nuovo, Pregassona e Viganello.

Alla luce di quanto sopra si può pertanto affermare che, per quanto riguarda questo gruppo di analisi, oltre alla richiesta e all'ottenimento di aiuti economici, può anche darsi che abbiano migliorato la propria condizione reddituale.

2.2 ANALISI GRUPPO AVS_0_PC_1

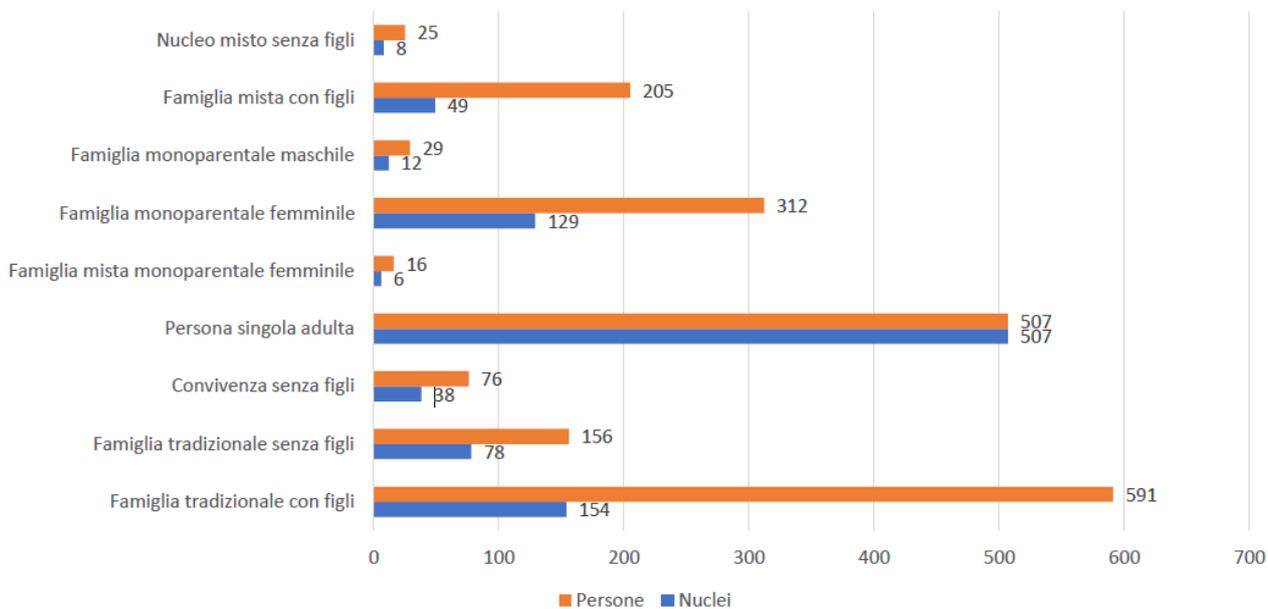
La seconda analisi di «gruppo», prende in considerazione il gruppo definito AVS_0_PC_1. Si tratta di nuclei in cui al proprio interno:

- nessuna persona ha un'età AVS, vale a dire 64 anni per le donne e 65 anni per gli uomini e,
- almeno persona del nucleo beneficia di una prestazione complementare PC

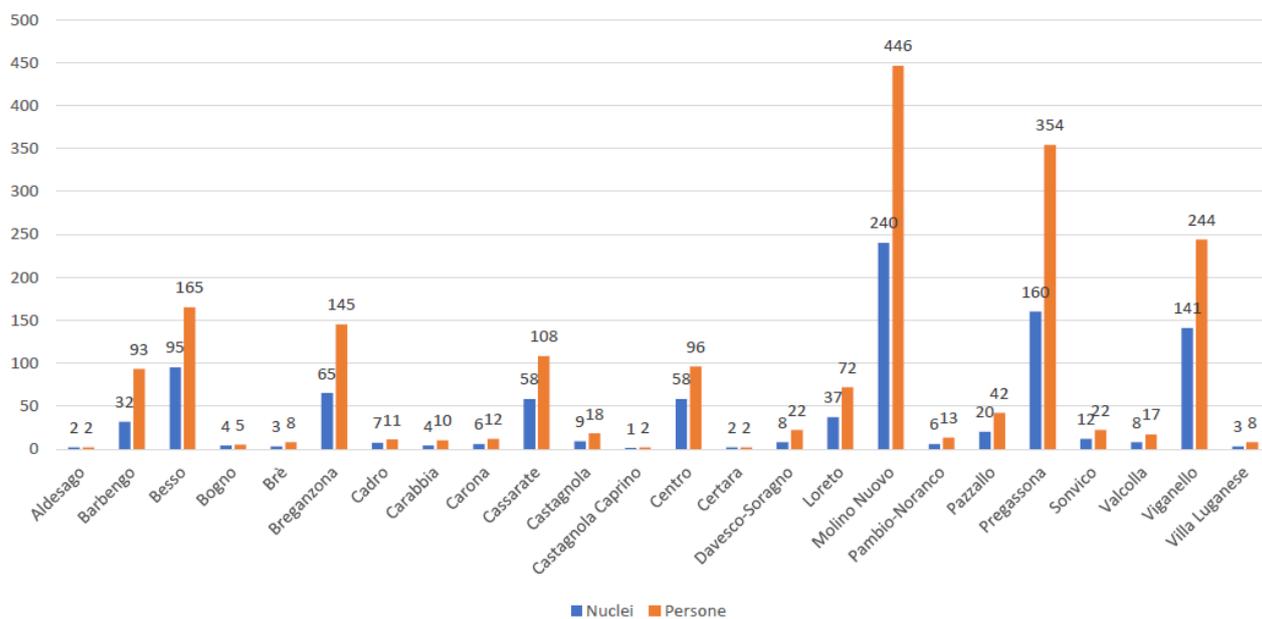
Nel gruppo fanno parte **981** nuclei analizzabili (su un totale di 1'041 nuclei di questo tipo nella popolazione di riferimento, ovvero il 94.2%). Nel 71.0% dei nuclei (698) vi è almeno un individuo che beneficia di una prestazione dell'assicurazione invalidità (rendita AI ordinaria) e 119 nuclei beneficiano di una prestazione AI straordinaria. In totale sono **1'917** le persone che compongono questo gruppo, ciò che significa una media di 1.9 persone a nucleo.

Per questo gruppo di analisi, il fabbisogno minimo è stato calcolato in base delle indicazioni della Legge sulle prestazioni complementari (PC), stato allo 01.01.2016.

Chi sono? **Due sono le principali tipologie che caratterizzano questo gruppo di analisi: la «famiglia tradizionale con figli» con 154 nuclei e 591 persone e la «persona singola adulta» con 507 nuclei. La terza tipologia per ordine d'importanza è la «famiglia monoparentale femminile» con 129 nuclei e 312 persone.**



Dove abitano i 981 nuclei? **Circa un quarto dei nuclei abita nel quartiere di Molino Nuovo (240 nuclei per un totale di 446 persone). In totale 636 nuclei (1'209 persone) abitano in quattro quartieri della Città: Besso, Molino Nuovo, Pregassona e Viganello.**



Anche per questo gruppo d'analisi, l'ipotesi per il calcolo del fabbisogno totale è che un nucleo familiare può beneficiare di un sussidio cassa malati qualora non dovesse raggiungere il fabbisogno minimo. Nel calcolo è stato stimato un valore del 65% quale quota parte del sussidio cantonale (si tratta di un valore medio ponderato per il Canton Ticino). Il 35% è perciò aggiunto al fabbisogno minimo PC, a dipendenza dell'età della persona che compone il nucleo familiare.

Il modello utilizzato per stimare sia il fabbisogno sia il reddito computabile indica che:

Con il fabbisogno e le soglie PC:

- 0 nuclei hanno al loro interno almeno una persona facoltosa
- 108 nuclei non hanno una lacuna di reddito PC

- 873 nuclei hanno una lacuna di reddito PC
- di cui:
- 91 nuclei beneficiano di una prestazione LAPS (sull'assistenza)
- **0 nuclei non raggiungono il fabbisogno minimo PC** (perché c'è almeno una persona con rendita PC)

In effetti considerando che all'interno di questi nuclei almeno una persona beneficia di una rendita PC, il cui importo non è però rilevato nella dichiarazione fiscale, **si presume che tutti i nuclei raggiungano la soglia minima di fabbisogno PC. In altre parole in questo gruppo nessuno risulterebbe sotto una determinata soglia di povertà reddituale, in quanto teoricamente la PC copre la lacuna di reddito di ogni beneficiario e dei relativi membri dell'economia domestica.**

2.2.1 COMPARAZIONE STUDIO PRECEDENTE

I risultati dello studio del 2009 con quest'ultimo studio sono simili.

Per questo gruppo, il fabbisogno minimo è calcolato sulla base delle indicazioni della PC cantonale alle rendite AVS e AI, pubblicate dall'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS) di Bellinzona. Occorre sottolineare che per il calcolo del reddito computabile non è però possibile determinare se l'immobile:

- a. appartiene al beneficiario delle prestazioni complementari o ad un'altra persona compresa nel calcolo della prestazione complementare e,
- b. se serve quale abitazione primaria ad almeno una di queste persone. In effetti, qualora l'immobile appartenesse ad una di queste persone, soltanto il valore dell'immobile eccedente a CHF 112'500 verrebbe preso in considerazione come sostanza.

Non disponendo di queste informazioni, i valori utilizzati sono quelli della sostanza immobiliare privata dedotti i relativi debiti (i nuclei che dispongono di una sostanza immobiliare maggiore a CHF 112'500 sono soltanto 32).

Alla luce di quanto sopra si può pertanto affermare che la "povertà reddituale" in questo gruppo di analisi è nulla, nel senso che comunque le persone beneficiarie di PC raggiungono i fabbisogni minimi.

2.3 ANALISI GRUPPO AVS_1_PC_0

La terza analisi, prende in considerazione il gruppo definito AVS_1_PC_0. Si tratta di nuclei in cui al proprio interno:

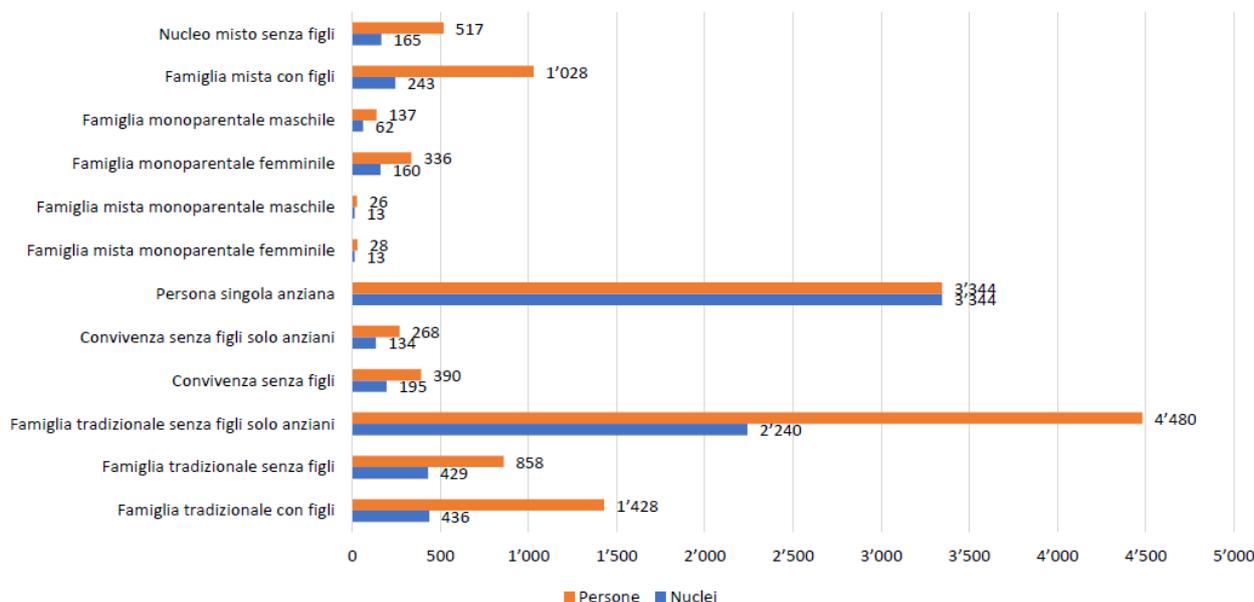
- almeno una persona ha un'età AVS, vale a dire 64 anni per le donne e 65 anni per gli uomini e,
- nessuna persona beneficia di una prestazione complementare PC (questa informazione è stata fornita dal database del Controllo abitanti della Città di Lugano e come tale è stata ripresa nello studio).

I nuclei AVS_1_PC_0 che vivono in una comunità (ad es. in casa anziani, ...) saranno analizzati separatamente.

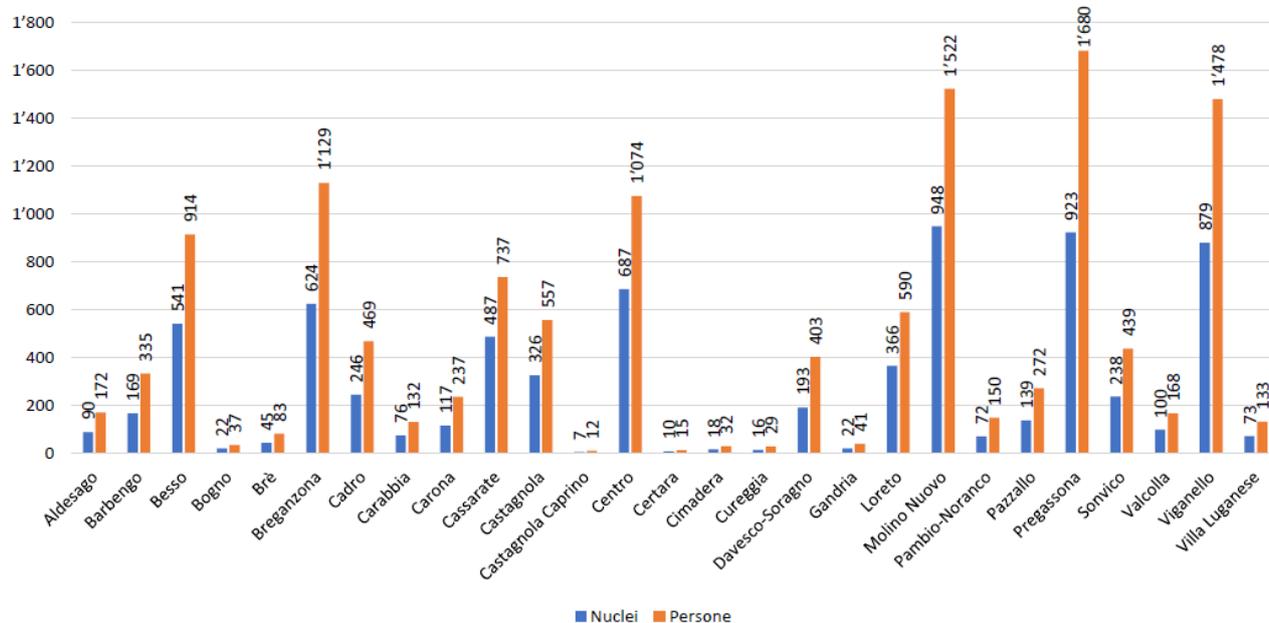
Del gruppo fanno parte **7'434** nuclei analizzabili (su un totale di **8'067** nuclei di questo tipo nella popolazione di riferimento, ovvero il 92.1%). Meno dell'1% dei nuclei (73) ha almeno un individuo che beneficia di una prestazione dell'assicurazione invalidità (AI). In totale sono **12'840** le persone che compongono questo gruppo equivalente, in media, ad 1.7 persone per nucleo.

Anche in questo caso il fabbisogno minimo e il relativo reddito determinante sono stati calcolati in base alle indicazioni sulle prestazioni della Legge per la prestazione sociale (PC).

Chi sono? **Due sono le principali tipologie che caratterizzano questo gruppo di analisi: la «famiglia tradizionale senza figli» con 2'240 nuclei (4'480 persone) e la «persona singola anziana» con 3'344 nuclei.**



Dove abitano? La distribuzione dei nuclei per questo gruppo di analisi è suddivisa soprattutto **fra i quartieri di Besso, Breganzona, Cassarate, Centro, Molino Nuovo, Pregassona e Viganello**. In questi sette quartieri risiede quasi il 70% dei nuclei (il 66% delle persone che compongono questo gruppo di analisi).



L'ipotesi per il calcolo del fabbisogno e del rispettivo reddito determinante per i singoli nuclei, è che ogni nucleo potrebbe beneficiare di un sussidio cassa malati qualora non dovesse raggiungere il fabbisogno minimo. Nel calcolo è stata perciò stimata una percentuale media del sussidio cantonale del 65% (si tratta di un valore medio ponderato per il Canton Ticino). Per esempio se la spesa per la cassa malati a carico di un nucleo fosse di 5'000 franchi all'anno, per il fabbisogno è stato calcolato il 35%, cioè 1'750 franchi considerando che il 65% sarebbe a carico del Cantone tramite degli specifici sussidi.

Il modello utilizzato per stimare sia il fabbisogno che il reddito determinante computabile indica che:

con il fabbisogno e le soglie PC:

- 282 nuclei hanno al loro interno almeno una persona facoltosa
- 6'260 nuclei non hanno una lacuna di reddito PC
- 892 nuclei hanno una lacuna di reddito PC
- di cui
- 22 nuclei beneficiano di una prestazione LAPS (sull'assistenza)
- **870 nuclei non raggiungono il fabbisogno minimo PC.**

Occorre precisare che alcuni nuclei potrebbero beneficiare degli assegni AFI e API, ma questa informazione non è però registrata nel database del Controllo abitanti della Città di Lugano.

In totale risulta perciò che il 12% dei nuclei facenti parte del gruppo AVS_1_PC_0 non raggiungerebbe il fabbisogno minimo PC sulla base del rispettivo reddito determinante.

Come nel precedente gruppo d'analisi, anche in questo caso il fabbisogno minimo è calcolato in base alle indicazioni sulle PC cantonali, pubblicate dall'Istituto delle assicurazioni sociali di Bellinzona (IAS).

Per il calcolo del reddito computabile si sottolinea l'impossibilità nel determinare se:

- a. l'immobile appartiene al «probabile» beneficiario delle prestazioni complementari o ad un'altra persona compresa nel calcolo della prestazione complementare e,
- b. se serve quale abitazione primaria ad almeno una di queste persone. In effetti, qualora l'immobile appartenesse ad una di queste persone, soltanto il valore dell'immobile eccedente a CHF 112'500 verrebbe preso in considerazione come sostanza. Non disponendo di queste informazioni, i valori utilizzati sono quelli della sostanza immobiliare privata dedotti i relativi debiti (i nuclei che dispongono di una sostanza immobiliare maggiore a CHF 112'500 sono 4'332, vale a dire il 58%).

Nel 2016 i nuclei del gruppo d'analisi AVS_1_PC_0 rappresentano il 28% del totale dei nuclei del campione d'analisi (nel 2009 tale percentuale era del 26.7%). Il 75% di questi nuclei sono formati da persone anziane che vivono da sole o in coppia, il 6% sono famiglie tradizionali con figli e il 4% sono nuclei di convivenza senza figli.

2.3.1 COMPARAZIONE CON STUDIO PRECEDENTE

Nello studio del 2009, la percentuale dei nuclei che con il loro reddito determinante PC non raggiungevano la soglia del fabbisogno PC era del 12.8% (ex-ante, cioè prima di ogni intervento statale). Con lo studio del 2016 tale percentuale scenderebbe al 12%. Con gli aiuti statati diretti (si pensi per esempio alla LAPS) la percentuale dei nuclei che non raggiungevano la soglia di fabbisogno e che non beneficiavano di aiuti diretti, nel 2009, era del 12.7%. **Dal nuovo studio risulta che tale percentuale si attesta all'11.7%, cioè un punto percentuale in meno.**

Alla luce di quanto sopra si può pertanto affermare che per questo gruppo di analisi la "povertà reddituale" è migliorata.

2.4 ANALISI GRUPPO AVS_1_PC_1

L'ultima delle quattro analisi di «gruppo», prende in considerazione il gruppo definito AVS_1_PC_1. Si tratta di nuclei in cui al proprio interno:

- almeno una persona ha un'età AVS, vale a dire 64 anni per le donne e 65 anni per gli uomini e,
- almeno una persona beneficia di una prestazione complementare PC; questa informazione è stata fornita dal database del "Controllo abitanti" della Città di Lugano e come tale è stata ripresa nello

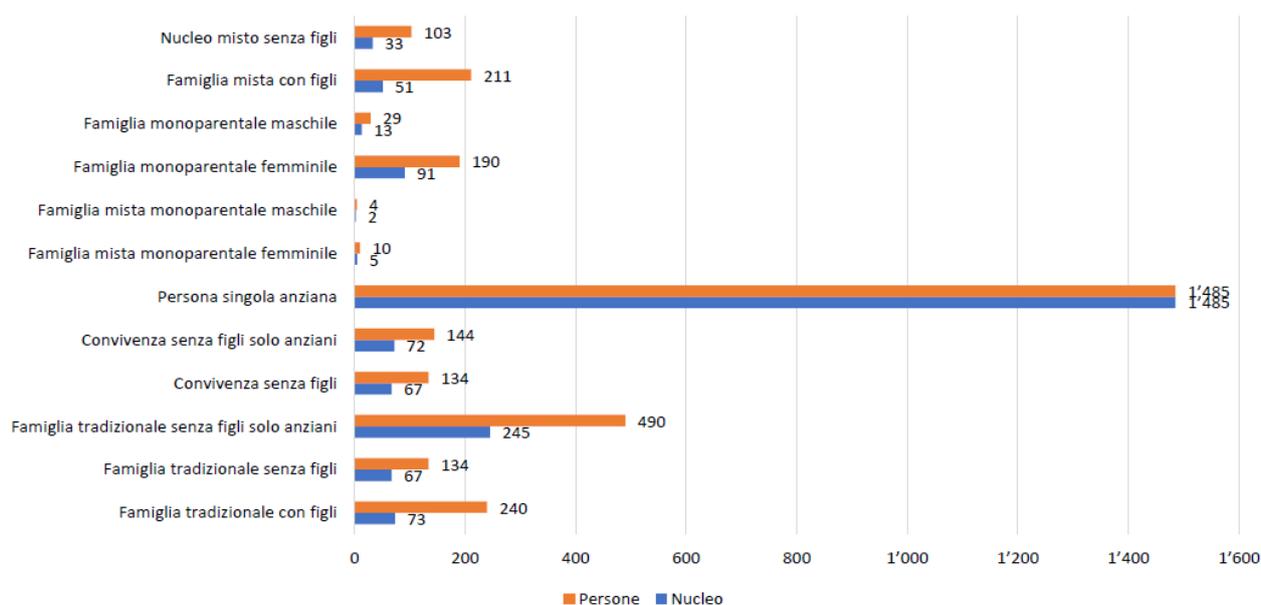
studio. In effetti la Legge federale sulle prestazioni complementari all'AVS (LPC) indica che le persone domiciliate e dimoranti abitualmente in Svizzera hanno diritto alle prestazioni complementari se ricevono una rendita di vecchiaia dell'assicurazione vecchiaia e superstiti (AVS). La LPC considera come persone singole anche gli individui che convivono sotto uno stesso tetto e che non sono dei coniugi (a differenza della LAPS che li considera invece come un'unica unità di riferimento -UR).

I nuclei AVS_1_PC_1 che vivono in una comunità (ad es. incasa anziani, ...) saranno analizzati separatamente.

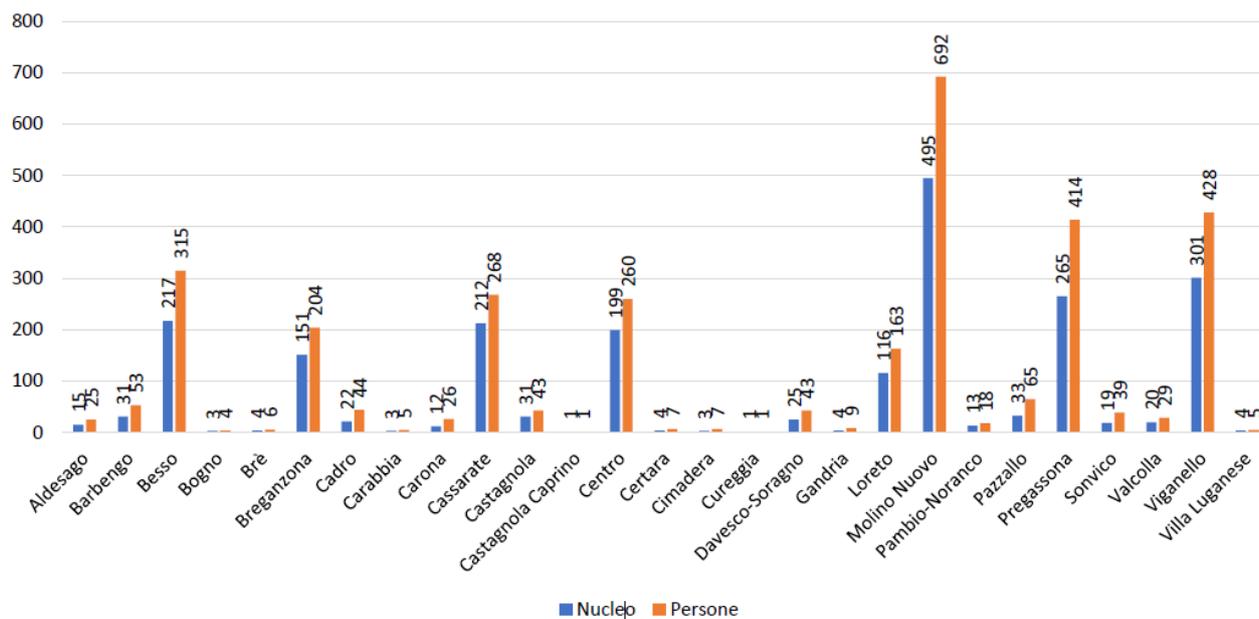
Nel gruppo fanno parte **2'204** nuclei analizzabili (su un totale di 2'276 nuclei di questo tipo nella popolazione di riferimento, ovvero il 96.8%). Il 40% dei nuclei (87) ha almeno un individuo che beneficia di una prestazione dell'assicurazione invalidità ordinaria (AI). In totale sono **3'174** le persone che compongono questo gruppo: in media 1.4 persone per nucleo.

Il fabbisogno minimo è stato calcolato in base alle indicazioni della Legge sulle prestazioni complementari (PC).

Chi sono? **Le due principali tipologie di nuclei che caratterizzano questo gruppo di analisi sono: la «persona singola anziana», con 1'485 nuclei e la «famiglia tradizionale senza figli solo anziani» con 245 nuclei.** Da soli rappresentano circa il 79% del totale dei nuclei



Dove abitano? Circa la metà dei nuclei abita nei quartieri di **Molino Nuovo, Pregassona e Viganello**. In tutti i quartieri è presente al meno un nucleo definito AVS_1_PC_1.



Come per gli altri tre gruppi di analisi, l'ipotesi per il calcolo del fabbisogno dei singoli nuclei è che esso potrebbe beneficiare di un sussidio cassa malati qualora non dovesse raggiungere il fabbisogno minimo. Nel calcolo è stata perciò stimata una percentuale media del sussidio cantonale del 65% (si tratta di un valore medio ponderato per il Canton Ticino). Per esempio se la spesa per la cassa malati a carico di un nucleo fosse di 5'000 franchi all'anno, per il fabbisogno è stato calcolato il 35%, cioè 1'750 franchi considerando che il 65% sarebbe a carico del Cantone tramite degli specifici sussidi.

Il modello utilizzato per stimare sia il fabbisogno sia il reddito computabile indica che:

con il fabbisogno e le soglie PC:

- 1 nucleo ha al suo interno una persona facoltosa
- 297 nuclei non hanno una lacuna di reddito PC (pur avendo almeno una persona che beneficia della PC)
- 1'906 nuclei hanno una lacuna di reddito PC (86.5%)
- di cui:
- 19 nuclei beneficiano di una prestazione LAPS (sull'assistenza)
- **0 nuclei non raggiungono il fabbisogno minimo PC** (perché c'è almeno una persona con rendita PC)

Se si considera che in ognuno dei nuclei vi è almeno una persona che beneficia di una prestazione PC (il quale importo non è iscritto nella dichiarazione d'imposta) ciò significa che tutti i nuclei dovrebbero raggiungere il fabbisogno minimo PC.

2.4.1 COMPARAZIONE STUDIO PRECEDENTE

Nello studio del 2009, la percentuale dei nuclei che con il loro reddito non raggiungevano la soglia del fabbisogno PC era dell'84.8%. Il modello avrebbe dovuto stimare che il 100% dei nuclei non raggiungeva il fabbisogno minimo. Con lo studio del 2016 tale percentuale aumenta all'86.5% (1.7 punti percentuali in più).

Alla luce di quanto sopra si può pertanto affermare che la "povertà reddituale" in questo gruppo di analisi è nulla, nel senso che comunque le persone beneficiarie di PC, per definizione, raggiungono i fabbisogni minimi.

2.5 Tabella di sintesi dei principali dati

Città di Lugano al 31.12.2016	Nuclei	Persone	Tassazioni con elementi	Tassazioni senza elementi	Tassazioni con elementi a zero
Popolazione Città di Lugano al 31.12.2016	32'039	64'618	35'373	907	644
Analizzabili	26'385	53'461	33'698	565	601
Non analizzabili	5'654	11'157	1'675	342	43
Analizzabili	26'385	53'461	33'698	565	601
<i>Analizzabili (in alloggio)</i>	<i>25'623</i>	<i>52'699</i>	<i>32'936</i>	<i>565</i>	<i>600</i>
AVS_0_PC_0	15'004	34'768	19'834	460	317
AVS_0_PC_1	981	1'917	1'334	35	0
AVS_1_PC_0	7'434	12'840	9'101	66	282
AVS_1_PC_1	2'204	3'174	2'667	4	1
<i>Analizzabili (altro)</i>	<i>762</i>	<i>762</i>	<i>762</i>	<i>0</i>	<i>1</i>
Comunità	100	100	100	0	1
Casa anziani	566	566	566	0	0
Controllo abitanti	96	96	96	0	0
Non analizzabili	5'654	11'157	1'675	342	43
<i>Non analizzabili (in alloggio)</i>	<i>5'322</i>	<i>10'825</i>	<i>1'675</i>	<i>334</i>	<i>43</i>
AVS_0_PC_0	4'557	9'192	1'214	290	21
AVS_0_PC_1	60	181	54	13	0
AVS_1_PC_0	633	1'292	343	24	22
AVS_1_PC_1	72	160	64	7	0
<i>Non analizzabili (altro)</i>	<i>332</i>	<i>332</i>	<i>0</i>	<i>8</i>	<i>0</i>
Comunità	285	285	0	3	0
Casa anziani	25	25	0	0	0
Controllo abitanti	22	22	0	5	0

3. LE CONCLUSIONI DELL'ANALISI SOCIOECONOMICA

Nel 2016, a livello nazionale il **7,5 % della popolazione residente** permanente in economie domestiche (ossia circa 615 000 persone) era colpito da **povertà in termini di reddito**.

Nello studio della Città di Lugano emerge che prima di un intervento statale (prestazione complementare e assistenza), la percentuale dei nuclei che evidenziano una povertà reddituale è poco meno del 20%, rappresentata come segue:

Tipo famiglia	Totale	%
Famiglia tradizionale con figli	360	6.9%
Famiglia tradizionale senza figli	236	11.2%
Famiglia tradizionale senza figli solo anziani	435	17.5%
Convivenza senza figli	83	7.1%
Convivenza senza figli solo anziani	31	15.0%
Persona singola adulta	1'053	13.8%
Persona singola anziana	1'972	59.0%
Famiglia mista monoparentale femminile	12	18.2%
Famiglia mista monoparentale maschile	2	7.7%
Famiglia monoparentale femminile	418	24.5%
Famiglia monoparentale maschile	30	12.5%
Famiglia mista con figli	98	8.8%
Nucleo misto senza figli	26	8.9%
Totale	4'756	18.6%

L'intervento statale, con le prestazioni complementari che si basano sulla relativa Legge federale e le prestazioni per l'assistenza che invece si basano sulla Legge cantonale, permettono di ridurre la povertà a molti nuclei famigliari.

Dai risultati dello studio Tiresia, che si basa su dati fiscali del 2016, emerge che poco meno del 5% dei nuclei famigliari analizzati (l'82% del totale), non raggiunge il fabbisogno minimo vitale.

Simulando un fabbisogno di base LAS aumentato del 10% (una percentuale ipotizzata che considera eventuali spese impreviste), la percentuale varierebbe dello 0.9%, questo significa che circa l'1%, oltre al 5% già citato, si trova a rischio povertà; se fosse stata fatta la simulazione sul reddito LAPS maggiorato del 10% o su quello PC maggiorato del 10% la percentuale sarebbe stata maggiore.

Occorre però evidenziare che ai quattro gruppi di nuclei non è stato applicato lo stesso concetto di soglia di fabbisogno minimo, ma ci si è basati su due concetti di fabbisogno: quello che fa riferimento alla Legge federale sulle prestazioni complementari all'assicurazione per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (LPC) e quello contenuto nella Legge cantonale sull'assistenza (LAS).

Va inoltre ricordato che tale percentuale – che è comunque più bassa di quella nazionale (7.5%) - non rappresenta un valore assoluto, in quanto nei dati non sono compresi i nuclei che beneficiano di una prestazione AFI/API. Non da ultimo occorre anche evidenziare che nei vari fabbisogni è stato considerato un onere di affitto massimo e che, molto probabilmente, alcuni nuclei non raggiungono tale massimale di affitto (si pensi per esempio ad alcuni quartieri periferici), migliorando di conseguenza la loro situazione finanziaria. Pertanto è rischioso affermare che, dai dati emersi, la situazione del grado di povertà a Lugano risulta essere migliore rispetto a quella misurata a livello svizzero. Con i dati a nostra disposizione un paragone non è fattibile considerate le diverse modalità di calcolo e il diverso

sistema sociale presente in Ticino rispetto ad altri cantoni. **Ciò però che è importante ritenere è il fatto che sul nostro territorio vi sia una percentuale di persone da considerarsi in termini finanziari povera e fasce di popolazione a rischio di povertà in caso di imprevisti o cambiamenti di vita. Queste situazioni, come enunciato nei capitoli iniziali, non hanno solamente conseguenze di tipo economico, poiché si riflettono sulle opportunità di vita limitando pesantemente la condizione sociale.**

Lo studio conferma inoltre quanto già emerge a livello nazionale rispetto ai gruppi considerati a rischio.

Dei cittadini di Lugano ritenuti al di sotto della soglia di povertà (circa il 5%) i gruppi particolarmente a rischio sono:

- le famiglie monoparentali,
- le persone che vivono da sole,
- le persone sprovviste di formazione postobbligatoria,
- le persone senza attività lucrativa, nonché le persone appartenenti ad economie domestiche con una bassa partecipazione al mercato del lavoro.

È dunque importante focalizzare l'attenzione su questi gruppi a rischio, sviluppando per loro misure e provvedimenti mirati.

4. MISURE ANTICRISI: ANALISI E PROPOSTE (studio Consultati, 2020)

Per implementare la riflessione scaturita dalla “Radiografia della situazione socioeconomica della popolazione di Lugano”, i cui dati si riferiscono al 31.12.2016, la Divisione Socialità ha commissionato alla Consultati SA un’analisi approfondita delle attuali misure anticrisi che sia funzionale alla difficile situazione che la pandemia da Covid-19 sta generando a livello economico e sociale e alla proposta del Municipio di riattivare un credito di misure anticrisi per la promozione dell’occupazione.

Il nuovo studio, intitolato “**Misure anticrisi: analisi e proposte**” di M. Martinoni e A. Jacot Descombes, propone l’analisi e l’identificazione di misure di intervento a favore dell’occupazione
i cui obiettivi sono:

- fornire la base conoscitiva della realtà di Lugano per orientare lo sviluppo di misure anticrisi volte all’occupazione, stilando una lista di progetti sperimentali da implementare e identificando una lista di potenziali gruppi target;
- ipotizzare misure innovative di inserimento professionale rivolte a categorie svantaggiate e vulnerabili.

4.1 L’INDIVIDUAZIONE DELLA POPOLAZIONE TARGET

I target individuati da questo nuovo studio sono:

- a. i minori di 25 anni**, in considerazione delle misure previste dal DECS mirate a garantire al 95% dei giovani una formazione secondaria, la Città può concentrarsi su quel 5% escluso;
- b. le persone oltre i 50 anni**, in considerazione della proposta a livello federale di prolungamento del periodo di disoccupazione;
- c. le persone sottoccupate**, parzialmente a carico del servizio sociale;
- d. le persone tra i 30 e i 50 anni poco formate**, considerata l’importanza di colmare le lacune rispetto alle competenze di base che limitano fortemente l’accesso alla formazione continua o alle riqualifiche;
- e. le persone in assistenza**, tenendo presente che, per favorire l’inserimento nel mercato del lavoro, è importante limitare il periodo di presa a carico dell’assistenza;
- f. le famiglie monoparentali**, ossia donne sole con figli e lavori a tempo parziale e/o precari e che beneficiano di aiuti sociali mirati;
- g. le persone iscritte all’URC**, per questo gruppo di persone sono già attivi diversi programmi.

Nel target minori di 25 anni vengono considerati i giovani inattivi **NEET (Not in Education, Employment, or Training)**, per i quali si sta definendo una stretta collaborazione tra il Servizio di prossimità e il Servizio di accompagnamento sociale e un lavoro di rete con l’Associazione L’Ora. Il lavoro di rete è fondamentale per individuare questi giovani che sfuggono al sistema e per garantire continuità nella presa a carico. Infatti, prima ancora di un problema professionale, i NEET soffrono di un disagio sociale.

4.2 IL PIANO D’AZIONE

Dopo un’attenta analisi delle misure esistenti a livello comunale, cantonale e federale, lo studio propone un **Piano d’azione** che prevede tre tipologie di misure

- **misure di accompagnamento**: percorso di base di inserimento per giovani inattivi, potenziamento della misura di accompagnamento (ricordiamo che sono già attivi i servizi cittadini LuganoNetWork e Spazio Lavoro), necessità di intercettare i bisogni latenti per gli AUP e di implementare la collaborazione con gli enti formativi in linea con un potenziamento dell’offerta formativa delle competenze di base linguistiche e digitali;

- **misure di formazione:** posti di apprendistato e stage, formazione dei datori di lavoro (in grado di accogliere persone in fase di reinserimento professionale), riqualifica delle persone a cui l'assistenza non riconosce questo diritto, rafforzamento delle competenze di base e linguistiche per le fasce più deboli della popolazione;
- **misure di collocamento:** posti di lavoro sociale a lungo termine, consolidamento delle attività a favore degli AUP, collaborazione con le associazioni di categoria (ovvero il rafforzamento delle sinergie con il settore privato).

Per l'analisi dettagliata delle misure e il confronto con le misure già operative della Città di Lugano si rimanda allo studio citato. La parte dedicata ai progetti da sviluppare è stata integrata nel Compendio **"Linee strategiche e misure contro la povertà"**.

4.3 LE RACCOMANDAZIONI DELLO STUDIO

Dall'Analisi e dall'identificazione delle misure di intervento a favore dell'occupazione sono emerse diverse raccomandazioni. Per una politica innovativa a livello comunale, è auspicato l'intervento nei seguenti ambiti:

- una **strategia comunale a lungo termine**, ovvero misure sul medio termine (almeno della durata di 4 anni) con un'attribuzione proporzionata di mezzi finanziari; il monitoraggio e la valutazione delle esperienze fatte per analizzare costi - benefici e l'impatto (il monitoraggio garantisce un progressivo adeguamento al fenomeno, quindi un maggiore successo);
- nell'organizzazione interna, un coordinamento e una **messa in rete delle misure, delle sinergie tra i differenti modelli di aiuto**, e un potenziamento delle risorse umane (finalizzato al coordinamento);
- **partenariati e collaborazioni**, collaborazioni a lungo termine con aziende e unità amministrative (considerando i grandi datori di lavoro legati alla città, come LIS, TPL, AIL, ...); collaborazioni con associazioni e enti attivi nell'accompagnamento di situazioni di disagio sociale e/o professionale (come viene già fatto dal **Tavolo di lavoro sulla povertà**), collaborazioni con il **settore privato** (forme di incentivo e/o accompagnamento dei datori di lavoro e delle persone a beneficio di un reinserimento professionale), **negoziando con il Cantone (DSS, DECS) i margini di manovra per colmare alcune attuali lacune**;
- **l'accompagnamento personalizzato e la formazione per il personale** per essere in grado di accogliere le persone da reinserire; misure di accompagnamento individualizzato e potenziamento delle risorse umane necessarie, **formazioni per le competenze di base per persone in situazioni precarie**.

5. GLI AMBITI DI INTERVENTO DELLA CITTÀ CONTRO LA POVERTÀ

L'occupazione

Nelle sue Linee direttive per il decennio 2018-2028, la Città si è impegnata a perseguire alcuni importanti obiettivi strategici di sviluppo sostenibile, tra i quali risulta - prioritariamente - **l'attenzione al tema dell'occupazione**. Nello specifico, il Municipio persegue una politica di sostegno alle persone alla ricerca di un impiego tramite il servizio gratuito LuganoNetWork che si avvale di una significativa rete di collaborazioni con aziende partner del territorio. Il servizio conferma la sua validità nell'ambito delle strategie di inserimento professionale e di recupero scolastico e si qualifica come importante misura contro la povertà. A LuganoNetWork si affianca da qualche mese lo Spazio lavoro, a supporto della ricerca attiva di impiego, oltre al Servizio di prossimità cittadino, rivolto a giovani e giovani adulti che necessitano di un accompagnamento educativo in un'ottica preventiva al disagio. LuganoNetWork collabora attivamente con il Servizio di accompagnamento sociale per la consulenza e l'accompagnamento di persone a beneficio di prestazioni LAPS. Un'altra importante misura a sostegno dell'occupazione è l'aumento dell'offerta di attività di utilità pubblica (AUP) per l'inserimento socio-professionale di persone beneficiarie di assistenza sociale.

Le pari opportunità

Oltre a queste misure di inclusione sociale, la Città è molto attiva a livello di prevenzione della povertà con l'importante offerta di **servizi per la conciliabilità tra lavoro e famiglia**, quali i nidi di infanzia comunali e il sostegno finanziario ai nidi privati, i servizi extrascolastici per bambini dai 3 fino ai 10 anni (asilo prolungato, mensa e doposcuola), le colonie estive diurne e quelle residenziali stagionali. Queste misure – i cui costi per le famiglie sono stabiliti in base al reddito - permettono la ripresa professionale di entrambi i genitori, sostenendo, tramite attività educative, lo sviluppo psicosociale dei bambini.

Il sostegno alla prima infanzia come strumento di pari opportunità educative è un ulteriore provvedimento promosso dalla Città tramite la pubblicazione informativa *“Diventare mamma e papà. I primi 3 anni. Guida ai servizi per i genitori nella Città di Lugano”*. La pubblicazione persegue le raccomandazioni dell'UNESCO nell'offrire pari opportunità formative, educative e di accoglienza della prima infanzia in Svizzera.

La gestione del budget e lotta all'indebitamento

La Città è, inoltre, partner del Piano cantonale contro l'indebitamento eccessivo “Il franco in tasca” e ha pubblicato il manuale gratuito “Zero, cento, mille. Dieci consigli per gestire il budget di casa” nel cui alveo sono state organizzate anche alcune formazioni pubbliche. Già in fase di realizzazione, invece, **le attività di prevenzione all'indebitamento** rivolte in modo specifico ai giovani (con l'offerta del corso gratuito per i diciottenni “Conti chiari, sonni tranquilli”), ai genitori (con le formazioni rivolte alle assemblee dei genitori delle scuole elementari) per educare, fin dall'infanzia, alla corretta gestione del denaro e alla responsabilizzazione verso il risparmio in previsione di spese future. Per i neopensionati i corsi sono organizzati in collaborazione con enti e associazioni per anziani presenti sul territorio.

La consulenza e l'accompagnamento puntuale

Oltre ai progetti citati, segnaliamo i servizi cittadini della Divisione Socialità che operano con l'utenza esposta al problema della povertà: l'Ufficio intervento sociale e il Servizio di accompagnamento sociale. Grazie al lavoro di consulenza e presa a carico mirata, il supporto che viene dato alle persone più in difficoltà riveste un'importanza fondamentale per evitare l'aggravamento di situazioni di base precarie. Da qui l'intenzione di rafforzare ulteriormente la consulenza a favore dei beneficiari di contributi del Regolamento Comunale in ambito sociale e di prestazioni sociali, come pure una maggior apertura nella presa a carico di famiglie con minori da parte del servizio sociale cittadino.

Per l'erogazione di aiuti economici puntuali, oltre al citato Regolamento Comunale, segnaliamo pure le borse di studio e i contributi che annualmente il Comune elargisce a favore di enti, associazioni e fondazioni che si occupano a vario titolo del tema della povertà. Tra questi citiamo Soccorso Operaio Svizzero, Croce Rossa Svizzera sezione del Sottoceneri, Soccorso d'inverno, Tavolino Magico, Volontarie Vincenziane, le Conferenze di San Vincenzo de Paoli di Viganello e Pregassona, oltre al sostegno alle attività delle imprese sociali presenti sul territorio in relazione alla promozione dell'occupazione e dell'integrazione professionale.

Il sostegno a livello globale

Ricordiamo che nel 2016, dalla sua partecipazione allo studio commissionato dall'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) sull'analisi delle misure comunali di lotta contro la povertà delle famiglie (prestazioni pecuniarie e non), Lugano ha dimostrato di essere particolarmente efficace nell'offerta dei servizi di accudimento dei minori, nelle garanzie finanziarie (prestazioni sociali comunali), nel lavoro di rete e nell'approccio di prossimità, malgrado le forti limitazioni finanziarie e la pressione al risparmio dell'allora congiuntura economica cittadina. La particolare attenzione rivolta alle famiglie nell'affrontare questo tema, oltre a rispondere ad un obiettivo di pari opportunità (educative e di integrazione sociale ed economica) ha la finalità di limitare in modo specifico la trasmissione intergenerazionale della povertà.

Non da ultimo vanno segnalate anche le conseguenze del fenomeno della povertà sulla salute. Questo tema è stato oggetto dell'ultimo Convegno nazionale organizzato dalla Strategia nazionale svizzera ed ha trattato in particolar modo le determinanti sociali che condizionano la rinuncia alle cure. Le ragioni economiche sono state identificate come il principale fattore di rinuncia, principalmente a causa della compartecipazione ai costi della salute. È stato ribadito durante il Convegno che il sistema di cure deve essere accessibile a tutti, la sua rinuncia rappresenta una privazione dei servizi necessari che non può fare appello alla sola responsabilità individuale. Si riconosce che l'attuale sistema produce infatti esclusione con pesanti ricadute anche sui costi pubblici della salute. "La povertà ammala": il non ricorso alle cure rafforza lo svantaggio socioeconomico delle fasce più fragili della popolazione e incide sulle possibilità di cambiare stili di vita nocivi e adottare comportamenti che favoriscono la prevenzione.

Inoltre, la povertà fa sì che vi sia a livello di alimentazione un abbassamento della qualità del cibo consumato come pure delle possibilità di attività fisica. Oltre a ripercussioni a livello fisico non sono da sottovalutare quelle a livello psichico, poiché gli stati di ansia aumentano, come pure le depressione e i problemi di salute in genere.

6. LE CONCLUSIONI

Alla luce dei dati emersi dall'analisi socio economica (Studio Tiresia), dagli studi e dalle ricerche nazionali oltre che dall'esperienza diretta dei servizi cittadini sarà importante nei prossimi anni:

- continuare a perseguire le varie iniziative e attività in corso
- monitorare costantemente la situazione anche grazie a scambi costanti con associazioni e enti presenti sul territorio coinvolti nel Tavolo di lavoro sulla povertà; il lavoro di rete è fondamentale e permette di colmare eventuali limiti del sistema sociale, oltre a cercare di rispondere tempestivamente all'evoluzione dei fenomeni. **Il monitoraggio costante riveste inoltre una particolare importanza a seguito del Covid-19 essendo un fenomeno nuovo che, sappiamo, avrà ripercussioni sul lungo termine.**
- valutare nuove misure a supporto delle fasce di popolazione più a rischio, in particolare le persone sole e persone con problemi occupazionali a seguito di formazione insufficiente; rispetto al tema dell'occupazione si fa riferimento all'approfondimento in corso (*Studio Consultati sulle misure anticrisi*) e ai progetti specifici previsti dalla Divisione Socialità nell'ambito del credito per attivare misure occupazionali.

- procedere ad un aggiornamento del Regolamento Comunale in ambito sociale così da favorirne l'applicazione e meglio definirne le categorie di intervento. Questo lavoro permetterà inoltre di definire alcuni dettagli a livello di articoli che oggi non sono presenti.

Nello specifico della situazione Covid19 si rivela importante – come segnala un recente studio ginevrino – che le misure a sostegno delle fasce più deboli vengano rafforzate e garantite sul lungo termine, fintanto che l'economia non riprenderà a pieno regime, anche per quei settori che hanno risentito particolarmente della situazione. L'occupazione diventerà sempre più il tema centrale per favorire sia l'autonomia finanziaria sia l'integrazione sociale.

Un'attenzione particolare dovrà inoltre essere garantita nei confronti di una fascia di popolazione difficile da individuare, ovvero coloro che non ricorrono alle prestazioni sociali (per una mancata conoscenza di diritto all'accesso o per mancanza di informazioni) e alla consulenza dei servizi con tempestività, aggravando la loro già fragile situazione. Questo comportamento rischia di generare nel tempo una serie di difficoltà dalle quali risulterà sempre più difficile uscirne. Per questo motivo risulta fondamentale favorire un orientamento generale che sappia rispondere in modo efficace alle varie situazioni riscontrate e che possa agevolare la creazione di sinergie in un ambiente disponibile allo scambio di osservazioni.

Per una visione più ampia delle riflessioni scaturite dallo studio “Radiografia della situazione socioeconomica della popolazione di Lugano” e dallo studio “Misure anticrisi: analisi e proposte” aggiungiamo di seguito anche il documento programmatico che la Divisione Socialità ha elaborato - considerando anche gli effetti economici dell'attuale pandemia - implementando le sue Linee strategiche e potenziando le misure contro la povertà (v. Compendio)

COMPENDIO

LINEE STRATEGICHE E MISURE CONTRO LA POVERTÀ

Le chiusure imposte a livello cantonale e federale per contrastare l'emergenza sanitaria hanno avuto un forte impatto sul mercato del lavoro, precarizzando diverse tipologie d'impiego. Nel distretto di Lugano il tasso di disoccupazione a novembre 2020 era del 3.41%, a fronte del 2.75% dell'anno precedente. In Ticino nello stesso periodo il tasso di disoccupazione era del 3.6%, mentre nel 2019 si attestava al 2.8%. Purtroppo, come presumibile, a gennaio 2021 si è già alzato al 4.1%.

La radiografia della situazione socio-economica della popolazione residente a Lugano (detto anche Studio sulla povertà) e l'Analisi delle misure anticrisi (studio Consultati Sa) hanno contribuito a ridefinire e rafforzare l'orientamento strategico della Divisione Socialità, soprattutto in un periodo in cui le difficoltà causate dalla crisi pandemica ha fragilizzato ulteriormente alcune fasce della popolazione.

Dalle esperienze maturate all'interno della città e dall'evoluzione del mercato del lavoro si conferma la necessità di proporre misure innovative di inserimento professionale che possano favorire sul lungo termine alcune categorie svantaggiate. Oltre al tema dell'occupazione e al consolidamento dei servizi offerti alla cittadinanza, la riflessione sulla povertà tocca – come da indicazioni della Piattaforma nazionale contro la povertà di cui Lugano fa parte - anche altri ambiti di intervento, quali la fragilizzazione delle famiglie, le pari opportunità educative e formative, il sostegno alla prima infanzia, l'integrazione sociale e professionale, la formazione degli adulti, l'alloggio e l'indebitamento eccessivo. L'importanza dell'aiuto sociale a livello comunale è data non solo dalle misure monetarie (v. Regolamento comunale in ambito sociale, borse di studio) ma anche dalla **prossimità** che l'ente locale intrattiene con la cittadinanza, fondamentale in un percorso di accompagnamento o di bilancio personale, in quanto favorisce l'entrata in relazione con gli utenti.

Le politiche cittadine anti-crisi e le misure di promozione dell'occupazione per le categorie con oggettive difficoltà di inserimento (non coperte quindi dal sistema di sostegno in vigore) possono riassumersi nelle seguenti **linee di intervento comunali**, prevedendo il rafforzamento e il potenziamento delle misure già implementate, l'introduzione di nuove misure, il monitoraggio delle stesse e una fase di valutazione. In breve:

- il **tema dell'occupazione** è un tema cardine nella presa a carico di utenti in difficoltà, quindi parte integrante degli obiettivi dei servizi della Divisione Socialità e delle Linee strategiche del Municipio;
- il **credito quadro per l'occupazione** è destinato a più misure d'intervento legate all'occupazione e permette di lavorare in partenariato con il settore privato (economia);
- le **strategie di inserimento professionale e recupero formativo per gli adulti** rappresentano un'importante misura contro la povertà e confermano l'importanza dei servizi LuganoNetWork e Spazio Lavoro per i quali è previsto nel mese di novembre 2021 lo spostamento dalle attuali sedi ad uno spazio più ampio e più funzionale;
- per una maggiore efficacia delle misure proposte **l'accompagnamento personalizzato è fondamentale nella gestione della situazione occupazionale**; inoltre le sinergie tra i diversi strumenti dell'aiuto sociale, tra enti pubblici e privati risulta fondamentale ai fini di un accompagnamento personalizzato dell'utente;
- la **presa in carico integrale** risulta particolarmente auspicabile per chi non trova risposte concrete ai propri bisogni nelle misure già in vigore (in tal caso, eventuali misure alternative sono da negoziare con il Cantone / Confederazione);
- lo sviluppo di **progetti mirati** per i diversi **target** individuati (giovani, over 50, v. cap. 4) deve fare riferimento ad una visione strategica a lungo termine;
- ai progetti mirati si affiancano misure puntuali a durata limitata, mentre altre misure devono diventare **parte integrante dei servizi offerti dalla città**;

- la **messa in rete** delle misure e l'agevolazione delle **sinergie tra differenti modelli di aiuto** vede la collaborazione tra i servizi cittadini in favore dell'utenza (il lavoro di rete nell'organizzazione interna della città è già funzionante e porta a importanti risultati, v. collaborazioni tra Servizio di prossimità e SAS, Servizio prossimità e LuganoNetWork, soprattutto per giovani disoccupati o in assistenza);
- viene rafforzato l'accompagnamento personalizzato e della formazione di base degli adulti;
- l'attivazione di **partenariati e collaborazioni tra enti pubblici ed enti privati** e con **enti già attivi nella formazione e nell'accompagnamento al reinserimento** è già in parte sostenuta dal servizio LuganoNetWork;
- la Città persegue il **sostegno alle attività di imprese sociali** presenti sul territorio in relazione alla promozione dell'occupazione e dell'integrazione professionale (es. cooperativa AREA, progetto Morchino).

Considerando le altre aree di intervento della Piattaforma nazionale contro la povertà:

- **il lavoro di rete con le associazioni** è fondamentale per il **monitoraggio** del territorio: le associazioni si dimostrano essere preziose antenne esterne come anche emerso nell'ultimo incontro del Tavolo di lavoro sulla povertà (febbraio 2021); il lavoro di alcune associazioni risulta importante ai fini della **copertura di chi rimane fuori da una presa a carico istituzionale**;
- **la mappatura di enti e associazioni** che si occupano di povertà, effettuata dalla Divisione Socialità, risulta necessaria per evitare sovrapposizioni inutili di intervento, dannose ai fini di un accompagnamento personalizzato; con l'aggravarsi della situazione economica dovuta alla pandemia, il Tavolo di lavoro sulla povertà ha inoltre messo in contatto le associazioni partecipanti con alcune fondazioni erogatrici;
- per quanto riguarda l'intervento sussidiario della Città: il **Regolamento comunale in ambito sociale**, oltre ad essere un valido strumento per il monitoraggio della povertà, rappresenta un contatto privilegiato con gli utenti beneficiari per i quali è possibile prevedere un accompagnamento mirato (prossimità); altri aiuti sociali sono le **borse di studio** e i **contributi a enti, associazioni e fondazioni** che si occupano a vario titolo del tema povertà;
- i servizi cittadini che operano direttamente con l'utenza esposta al problema della povertà sono **l'Ufficio intervento sociale-UIS** e il **Servizio di accompagnamento sociale-SAS**; grazie al loro lavoro di consulenza e presa a carico mirata, il supporto che viene dato alle persone in difficoltà riveste un'importanza fondamentale per evitare l'aggravamento di situazioni precarie.
- alla **fragilizzazione delle famiglie** si risponde con un'apertura del SAS alla presa a carico di nuclei familiari con minori non seguiti dal Cantone;
- **la prevenzione all'indebitamento eccessivo** e la partecipazione di Lugano al Piano cantonale Il franco in tasca permette alla città di avere un ruolo anche in questa area di intervento;
- si sostengono **le parità educative e formative** nonché **il sostegno nella prima infanzia** per limitare in modo specifico **la trasmissione intergenerazionale della povertà**; il quadro d'orientamento dell'UNESCO ha ispirato la guida ai neogenitori curata dalla Divisione Socialità; la città ha inoltre intrapreso il percorso di certificazione dell'UNICEF comune amico dei bambini, si intravedono quindi importanti misure partecipative per rafforzare le pari opportunità tra i minori;
- per quanto riguarda il problema dei costi dell'alloggio, altro ambito che riveste una rilevanza importante nella lotta alla povertà, si fa riferimento alla strategia alloggio coordinata dalla Divisione Immobili e dal rispettivo gruppo di lavoro interdicasteriale.

ALLEGATO 1

Le fasi di raccolta dati dello studio Tiresia

Fase 1: estrapolazione di tutte le persone residenti nella Città di Lugano al 31.12.2016 dal database del Controllo abitanti. I dati sono stati estrapolati aggiungendo ad ogni persona tutta una serie di caratteristiche (numero AVS, anno di nascita, anno di arrivo, sesso, tipo di permesso, numero fiscale, ...). Questo file è poi stato consegnato direttamente alla Divisione delle contribuzioni (DCC) di Bellinzona affinché procedesse al collegamento degli specifici dati fiscali per tutte quelle persone con un numero fiscale legato alla tassazione ordinaria.

Fase 2: la DCC, una volta ricevuto il file della Città di Lugano ha dapprima provveduto ad anonimizzare tutti i dati della Città di Lugano (numero AVS, numero appartamento, ...) affinché non vi fossero codici che permettessero di risalire ad una determinata persona. La DCC ha inoltre stabilito di non fornire i dati fiscali delle persone facoltose cioè di quelle persone che dispongono di un reddito imponibile di almeno CHF 200'000 e una sostanza imponibile di almeno CHF 1'000'000. La tassazione di riferimento risale all'anno fiscale 2016 e, in mancanza di una tassazione del 2016 cresciuta in giudicato, la DCC andava a ripescare le tassazioni di due anni precedenti, vale a dire 2014 o 2015.

Fase 3: la DCC ha poi trasmesso a Tiresia tre file: quello che avevano ricevuto della Città di Lugano, però con i dati sensibili anonimizzati, un file contenente tutti gli elementi di tassazione delle persone che avevano un numero fiscale (36'280 tassazioni) e un file contenente il tipo di aliquota (se A o B).

Fase 4: sulla base dei tre file ricevuti dalla DCC, Tiresia ha dapprima messo in relazione i dati di ogni singolo individuo presente nel file della Città di Lugano con le informazioni degli elementi di tassazione.

Fase 5: si è dapprima proceduto a identificare 16 differenti tipologie di nuclei famigliari. L'aggregazione delle singole persone in nuclei famigliari è stata risolta sulla base del numero di appartamento anonimizzato dalla DCC (ID_Appartamento).

Fase 6: alcuni nuclei sono privi di dati fiscali, si pensi per esempio a quei nuclei per i quali non esiste una tassazione ordinaria, ma i loro membri vengono tassati alla fonte.

Dalle varie fasi si è potuto accertare che, già come negli altri studi, non tutte le persone possono essere analizzate.

LESSICO DELLO STUDIO TIRESIA

Popolazione di riferimento: è il numero delle persone o dei nuclei residenti nella Città di Lugano al 31.12.2016. Dal database “Controllo abitanti” della Città di Lugano le persone residenti sono **64'618**.

Popolazione campione: è il numero delle persone o dei nuclei residenti nella Città di Lugano al 31.12.2016 che in base alla combinazione dei dati delle tassazioni con quelli del Controllo abitanti è analizzabile. La popolazione campione è composta da **53'461 individui**, che equivale all'82.7% della popolazione di riferimento.

Individuo: un individuo è una persona residente nella Città di Lugano al 31.12.2016 e di cui si dispongono diversi dati socio economici, anche non completi.

Nuclei: per l'analisi statistica relativa alle condizioni socio economiche un nucleo familiare è composto da persone che **abitano sotto lo stesso tetto**. Al 31.12.2016 erano **32'039**.

In totale sono stati codificati **16 differenti tipi di nuclei famigliari**.

Famiglia tradizionale con figli: sono dei nuclei nei quali tutte le persone che hanno lo stesso ID Appartamento vivono insieme e hanno almeno un figlio a carico, sia esso minorenni o maggiorenne.

Famiglia tradizionale senza figli: individui che fanno tutti parte dello stesso nucleo familiare (marito e moglie o coppia registrata) e che abitano nel medesimo alloggio, ma che non hanno figli.

Famiglia tradizionale senza figli solo anziani: individui che fanno tutti parte dello stesso nucleo familiare (marito e moglie o coppia registrata) e che abitano nel medesimo alloggio, non hanno figli e l'uomo ha almeno 65 anni e la donna 64 anni.

Convivenza senza figli: si tratta di individui che non fanno parte dello stesso nucleo familiare (hanno ID_Famiglia differenti), vivono nel medesimo alloggio e non hanno figli (si tratta dei classici concubini).

Convivenza senza figli solo anziani: si tratta di individui che non fanno parte dello stesso nucleo familiare ma che vivono nel medesimo alloggio, non hanno figli e almeno un individuo ha raggiunto i 65 anni (se la persona è un uomo) o i 64 anni (se è donna) Anche in questo caso si tratta di «concubini» che però hanno al loro interno almeno una persona che ha già raggiunto l'età AVS.

Persona singola adulta: è una persona che ha già compiuto 18 anni e che non ha ancora l'età del pensionamento.

Persona singola anziana: individuo che ha già l'età del pensionamento (64 anni se fosse donna e 65 anni per gli uomini).

Famiglia monoparentale femminile: individui che fanno tutti parte dello stesso nucleo familiare (ID_Famiglia uguale) e abitano tutti nel medesimo alloggio. Il genitore è donna e vi è almeno un figlio (minorenni o maggiorenne che sia).

Famiglia monoparentale maschile: persone che fanno tutte parte dello stesso nucleo familiare (ID_Famiglia) e abitano tutte nel medesimo alloggio. Il genitore in questo caso è un uomo e nel nucleo vi è almeno un figlio (minorenni o maggiorenne che sia).

Famiglia mista monoparentale femminile: individui che non fanno tutti parte dello stesso nucleo familiare (ID_Famiglia differente), ma che abitano nel medesimo alloggio (ID_Appartamento uguale). Il genitore in questo caso è una donna che vive con almeno un figlio che non ha il medesimo ID_Famiglia.

Famiglia mista monoparentale maschile: individui che non fanno tutti parte dello stesso nucleo familiare (ID_Famiglia differente), ma che abitano nel medesimo alloggio. Il genitore è un uomo che vive con almeno un figlio che non ha il medesimo identificativo familiare (ID_Famiglia differente).

Famiglia mista con figli: sono dei nuclei un po' mix. All'interno di questi nuclei ci sono persone che non fanno tutte parte dello stesso nucleo familiare (ID_Famiglia differente). Queste persone abitano nel medesimo alloggio (ID_Appartamento).

Nucleo misto senza figli: individui che non fanno tutti parte dello stesso nucleo familiare (ID_Famiglia differente), ma abitano tutti nel medesimo alloggio. Ad esempio, studenti che abitano nello stesso alloggio, ecc. **Comunità:** sono alloggi nei quali vivono più individui di differenti nuclei (per esempio casa anziani, casa dello studente, ...).