



Vite di carta:  
la povertà ai tempi della *Social Card*

*Aggiornato al 09/04/2014*

# Indice

Introduzione	1
Premessa: la povertà in Italia	2
Background: prima della <i>Social Card</i>	4
Descrizione della <i>Social Card</i>	6
Evidenze dal territorio	8
Conclusioni	10
Glossario	12

# Introduzione

*Mio fratello è figlio unico  
perché [...] non ha mai criticato un film  
senza mai prima, prima vederlo*

[ Rino Gaetano - 1976 ]

Le risorse che l'Italia investe per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, sia nel nostro paese sia a livello globale, sono in diminuzione; su entrambi i fronti si registrano dati sconfortanti e la speranza che questa tendenza si inverta in tempi rapidi è poca. In attesa che si torni a investire in questi settori, raccogliendo le richieste della parti sociali, si impone a tutti i livelli una ulteriore razionalizzazione per ottenere una maggiore efficacia nell'allocatione delle scarse risorse a disposizione.

In presenza di una situazione così precaria in tema risorse, ActionAid Italia ha inaugurato nel 2012 la strategia "Italia, Sveglia!"<sup>1</sup> scegliendo di realizzare le proprie iniziative secondo

due principi guida: giustizia sociale, come ispirazione da realizzare attraverso una pluralità di interventi; accountability, ovvero uno degli elementi dovrebbero caratterizzare la relazione tra governo e cittadini attraverso un legame composto di obblighi e responsabilità reciproche. Sullo Stato ricade l'obbligo di garantire il godimento di diritti fondamentali, anche attraverso la fornitura di servizi di qualità alla quale i cittadini contribuiscono con il pagamento delle tasse. Tuttavia, affinché ciò avvenga, devono esistere dei meccanismi che garantiscano la possibilità di controllare la qualità dei servizi oltre che di sanzionare in maniera efficace ed effettiva il mancato rispetto degli obblighi.

Il cammino che ActionAid ha intrapreso è volto a promuovere maggiore trasparenza e responsabilità da parte delle istituzioni, in particolare nella gestione delle risorse che possono contribuire al raggiungimento di obiettivi di giustizia sociale nelle dimensioni di protezione sociale, di equo accesso a reddito e a risorse e di partecipazione democratica. Questo nostro impegno in Italia vuole essere un contributo per far crescere un Paese più solidale a casa e nel mondo, favorendo un continuo scambio di esperienze tra Sud e Nord del globo.

Questo documento rappresenta un passo verso la comprensione e la valutazione dell'efficacia dell'implementazione dello strumento di cui l'Italia si è attualmente

dotata per il contrasto della povertà: la *Social Card*. La fase di sperimentazione non si è ancora conclusa, ma si può fin d'ora dire che, tra le poche evidenze che possono informare degli interventi futuri, certamente vi è l'importanza di una valutazione esterna, indipendente e partecipata che accompagni l'implementazione della *Social Card* e degli altri strumenti volti al contrasto della povertà che nel frattempo si penseranno a integrazione della stessa o come suo sviluppo.

Tra gli impegni di ActionAid vi è di proseguire il lavoro di dialogo e confronto con le amministrazioni locali alla prese con la realizzazione di progetti di presa in carico e di valutazione di impatto dell'intervento.

<sup>1</sup> / La strategia di ActionAid Italia "Italia, sveglia!" per il periodo 2012-2017 persegue i seguenti obiettivi:

- contribuire al cambiamento delle ingiustizie nel mondo attraverso un paese che affronti in modo rilevante e quantificabile il problema della povertà e dell'esclusione sociale;

- essere un'organizzazione che agisce secondo criteri di efficienza, efficacia, nel rispetto dei propri valori, capace di sostenere il cambiamento desiderato.

Per approfondimenti consultare il sito:  
[www.actionaid.it/chi-siamo/strategia](http://www.actionaid.it/chi-siamo/strategia)

# 1 \ Premessa: la povertà in Italia



Secondo gli ultimi dati ISTAT<sup>2</sup> relativi alla povertà in Italia la situazione delle famiglie italiane continua a peggiorare e pochi sono i segnali di un cambiamento di tendenza rilevati sul territorio nazionale. Gli ultimi dati disponibili (2012) ci dicono che le famiglie Italiane in povertà assoluta sono il 6,8% del totale ossia 1 milione e 725 mila famiglie; rispetto al 2007, prima quindi della crisi economica, c'è stato un aumento di due punti percentuali. Anche la povertà relativa è aumentata in modo consistente arrivando a colpire più di 3 milioni di famiglie<sup>3</sup>; il 15,8% della popolazione Italiana vive in povertà relativa, per un totale di 9 milioni di persone, due milioni in più rispetto al 2007.

In particolare, dal 2007 al 2012, si verifica un peggioramento del dato che descrive quante sono le famiglie senza occupati né ritirati dal lavoro (ad esempio pensionati), che sale dal 40,7% al 50,7%, ovvero aumenta la platea di famiglie che non ricevono reddito da lavoro, direttamente o indirettamente.

Altro elemento di preoccupazione è che il peggioramento delle condizioni di vita riguarda sempre di più le famiglie che hanno uno o due figli, nel caso delle quali la povertà assoluta è arrivata rispettivamente al 15,4% e al 17,4%, subendo un'impennata rispetto ai dati del 2011, quando la povertà assoluta per le famiglie con un figlio era del 10,4% e per quelle con due figli era del 14,8%. Ad aggravare il qua-

dro è la constatazione che la situazione sia ulteriormente peggiorata per le famiglie con figli minori, per le quali la povertà è salita al 18,3%.

La povertà incide in maniera rilevante tra le famiglie componenti numerose: nel mezzogiorno è oramai relativamente povera quasi una famiglia su tre di quelle composte da tre o quattro componenti. Nelle regioni del sud e nelle isole è infatti povero il 47,9% delle famiglie con a capo una persona in cerca di occupazione.

Sono in aumento le persone che non possono sostenere spese impreviste oltre gli 800 euro o che hanno in arretrato mutuo, affitto e bollette o addirittura che non si possono permettere un pasto adeguato ogni due

giorni. In altre parole, l'indice di deprivazione materiale (indicatore sintetico usato da Istat per indicare questi disagi) è salito dal 6,9% nel 2010 a 11,2% nel 2011. L'ISTAT rileva come la povertà stia raggiungendo infatti anche i ceti medi, quelli cioè dove la persona di riferimento è occupato come impiegato o dirigente: in questi famiglie l'incidenza della povertà relativa passa al 6,5%, dal 4,4% nel 2011<sup>4</sup>.

Da segnalare che, non essendo prevista da parte dell'ISTAT la rilevazione in contemporanea di dati economici e di quelli relativi alla provenienza degli individui, si procede con una rilevazione parte specifica per i redditi delle famiglie straniere, "Redditi delle famiglie con stranieri"<sup>5</sup>, i cui risultati più

<sup>2</sup> / ISTAT, La povertà in Italia, Anno 2012, Statistiche Report, 17 Luglio 2012

<sup>3</sup> / Per la descrizione di "povertà estrema" e Povertà assoluta" vedi *Glossario* a fine documento

<sup>4</sup> / Baldini M. e Toso S., *Sostegno del reddito e lotta alla povertà: le politiche pubbliche in tempo di crisi*, in Zanardi A., *La finanza pubblica Italiana, Rapporto 2013*, il Mulino, 2013

recenti sono relativi al 2009. Dai questi dati emerge che sono a rischio di povertà il 43,9% delle famiglie composte anche da un membro non di cittadinanza italiana; la quota sale al 49,1% se il nucleo familiare è composto da soli non italiani e scende invece a 32,7% se è mista.

La ripartizione geografica è simile a quella delle famiglie italiane: il rischio di povertà è più elevato nel mezzogiorno (64,2%) e più ridotto al nord (37,8%). In generale, il reddito delle famiglie di non italiani è poco più di metà di quello delle famiglie italiane. Inoltre, l'indicatore di grave deprivazione materiale raggiunge il 19,7% tra le etnie più a rischio: la marocchina, la tunisina e quella indiana.

Risulta invece inferiore la percentuale di persone che vivono in famiglie con bassa intensità lavorativa, solo il 7,5% contro più del 10% di quelle italiane.

5 / ISTAT, I redditi delle famiglie con stranieri, 22 Dicembre 2011

## TAB1 / Indicatori di povertà per ripartizione geografica (2007-2012)

Fonte: Elaborazioni Actionaid su dati ISTAT (Luglio 2012)

### Incidenza della povertà relativa

	Nord		Centro		Sud		Italia	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012
Famiglie Povere (%)	5,5	6,2	6,4	7,1	22,5	26,2	11,1	12,7
Persone Povere (%)	5,9	7,8	7,2	9,4	24,9	30,2	12,8	15,8

### Incidenza della povertà assoluta

	Nord		Centro		Sud		Italia	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012	2007	2012
Famiglie Povere (%)	3,5	5,5	2,9	5,1	5,8	9,8	4,1	6,8
Persone Povere (%)	3,3	6,4	2,8	5,7	6	11,3	4,1	8

## 2 \ Background: prima della *Social Card*

Già nel 1992 la Comunità Europea raccomandava di “riconoscere, nell’ambito d’un dispositivo globale e coerente di lotta all’emarginazione sociale, il diritto fondamentale della persona a risorse e a prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana e di adeguare di conseguenza, se e per quanto occorra, i propri sistemi di protezione sociale ai principi e agli orientamenti”<sup>6</sup> e sollecitava gli Stati a introdurre un reddito minimo garantito, inteso quale fattore d’inserimento nella società dei cittadini più poveri.

Ma in Italia si deve attendere la fine degli anni Novanta per ottenere uno schema organico di misure volte al contrasto della povertà a livello nazionale, al quale si

giunge grazie ai lavori della “Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale”, istituita dal Governo Prodi e passata alla storia come Commissione Onofri, i cui lavori si sono conclusi nel 1997<sup>7</sup> con una proposta di riforma organica dello stato sociale italiano. Ridisegnando un sistema organico di assistenza sociale, accompagnato da sperimentazioni e introduzioni di nuovi programmi, la Commissione aveva formulato un progetto universalistico di protezione dei lavoratori in caso di sospensione temporanea del lavoro e perdita del posto.

La proposta includeva l’istituzione di un reddito minimo vitale. Inoltre, gettava le basi per un nuovo metodo per valutare la situazione eco-

nomica equivalente l’ISEE<sup>8</sup> ovvero lo strumento che tutt’ora che viene utilizzato in Italia per misurare la condizione economica delle famiglie.

Nel 1998 viene inserito nel nostro ordinamento il Reddito Minimo di Inserimento (RMI)<sup>9</sup> dal primo Governo D’Alema. Sebbene sia stato istituito solamente in via sperimentale in 39 comuni, l’introduzione di questo strumento costituì uno dei punti cardine di una serie di iniziative volte a rinnovare il sistema di welfare del nostro Paese<sup>10</sup>.

Il Reddito Minimo combinava l’erogazione monetaria, per fare fronte alle situazioni di grave povertà economica, a progetti di reinserimento sociale e lavorativo finalizza-

ti a superare la situazione di non autosufficienza economica. In pratica, consisteva in un’integrazione monetaria variabile a seconda delle condizioni economiche dei beneficiari<sup>11</sup> a carico dello Stato mentre i progetti di accompagnamento dei beneficiari spettavano ai Comuni, per i quali erano stabiliti impegni nell’organizzazione del servizio di gestione del RMI e nella predisposizione e realizzazione dei programmi di integrazione sociale; inoltre, gli interventi dovevano essere progettati in modo specifico per far fronte alle esigenze del singolo beneficiario.

Un ampliamento dell’applicazione del RMI si ebbe nel 2001, che portò i Comuni coinvolti a 306<sup>12</sup>, ma si arrivò al suo definitivo abbandono

<sup>6</sup> / 92/441/CEE: Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale. Gazzetta ufficiale n. L 245 del 26/08/1992 pag. 0046 - 0048

<sup>7</sup> / Commissione per l’analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, Relazione finale, 28 febbraio 1997

<sup>8</sup> / Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 109

<sup>9</sup> / Introdotto nella Legge 23 dicembre 1998, n. 449 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 1999)

<sup>10</sup> / Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zannini, *Le esperienze italiane di misure di contrasto alla povertà: cosa possiamo imparare (paper tecnico n. 1/2013)*, Trento e Venezia, 2013

<sup>11</sup> / Il trasferimento era pari alla differenza tra la situazione economica familiare e una soglia di povertà fissata inizialmente a 500.000 lire mensili a persona

<sup>12</sup> / Legge 328/2000, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”

nel 2004 dopo che il secondo Governo Berlusconi aveva stabilito l'evoluzione del RMI nel Reddito di Ultima Istanza con la Finanziaria 2004, che in realtà non fu mai attuato e fu dichiarato "illegittimo" dalla Corte Costituzionale<sup>13</sup>.

Mentre l'Unione Europea comunità europea ribadiva l'esigenza di attuare a livello nazionale misure di contrasto alla povertà ad esempio nella Comunicazione della Commissione del 2006<sup>14</sup> o nella Risoluzione del Parlamento del 2010 che parlava esplicitamente del reddito minimo nella lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa<sup>15</sup> l'Italia stentava a perseguire un proprio progetto.

Un ultimo tentativo venne annunciato nel Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) per gli anni 2008 – 2011<sup>16</sup> del secondo Governo Prodi, nel quale si leggeva l'intenzione di reintrodurre il Reddito Minimo di Inserimento, che però non è stato mai finanziato. In pratica, a parte alcune esperienze significative a livello locale<sup>17</sup>, l'Italia non mai più attuato una legge nazionale sul reddito minimo, ripiegando però, dal 2008, su sistemi meno ambiziosi sul modello del *food stamps*<sup>18</sup> statunitense quali la Carta Acquisti (*Social Card*) e la *Nuova Social Card* sperimentale.

13 / Sentenza n. 423 del 2004

14 / COM (2006)44, comunicazione della commissione al consiglio, al parlamento europeo e al comitato delle regioni. concernente una consultazione su un'azione da realizzare a livello comunitario per promuovere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro. Bruxelles, 8.2.2006

15 / (2010/2039(INI)) Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010

16 / Consiglio dei Ministri, Documento di Programmazione Economico Finanziaria (2008 – 2011), 28 giugno 2007

17 / Si veda ad esempio il Reddito di Base di Cittadinanza del Friuli Venezia Giulia o il Reddito di Garanzia nella Provincia autonoma di Trento

18 / Lo SNAP, meglio conosciuto come Food Stamp Program, fornisce assistenza finanziaria per l'acquisto di cibo per coloro che hanno un reddito basso e che vivono negli Stati Uniti. Si tratta di un programma di aiuto federale, amministrato dal Dip. dell'Agricoltura, sebbene gli aiuti vengano distribuiti dai singoli stati. Le risorse che vengono trasferite possono essere usate per l'acquisto di tutti gli alimenti preconfezionati, cibi caldi, cibi da fast food e simili. Alla fine degli Anni '90, il Food Stamp Program è stato rivisitato a favore di un sistema di carte di "debito" specializzate conosciute come Electronic Benefit Transfer (EBT), fornite da appaltatori privati. A partire da settembre 2012, 47,7 milioni di americani ricevevano in media 134,29 dollari al mese in assistenza alimentare. Più del 15% della popolazione degli Stati Uniti riceve assistenza alimentare



# 3 \ Descrizione della *Social Card*

Prima di parlare di “Nuova *Social Card*” è bene presentare brevemente la “vecchia” ovvero la Carta Acquisti (*Social Card*). Definita nell’ambito della legge 133/2008<sup>19</sup> dal Governo Berlusconi IV su iniziativa dell’allora Ministro delle finanze Giulio Tremonti, la Carta Acquisti, ovvero un vero e proprio bancomat, offriva un’erogazione monetaria di 40 euro mensili.

Ma, a differenza dai normali bancomat o carte prepagate rilasciate dalle principali banche italiane, non consentiva ricariche con mezzi propri da parte del titolare e non era abilitata al prelievo del contante. L’utilizzo era circoscritto a una rete di negozi, con codici per determinate categorie merceologiche fra le quali sono state introdotte, nel tempo, alcune

integrazioni per l’acquisto di prodotti farmaceutici e il pagamento di bollette di luce e gas. Potevano accedervi genitori con bambini con meno di 3 anni e persone con più di 65 anni.

A questo requisito, si aggiungono quello della cittadinanza italiana, con vincolo di residenza, e un vincolo reddituale, definito in termini di ISEE, inizialmente posto a livello pari a 6.000 euro annui e rivalutato annualmente<sup>20</sup>. Rispetto alla platea degli ammissibili all’intervento, il Governo aveva inizialmente quantificato i potenziali beneficiari in circa 1.300.000 persone; di queste ben 1.000.000 con almeno 65 anni e 300.000 famiglie con bambini fino a 3 anni. Secondo dati aggiornati a fine 2010, tra dicem-

bre 2008 e dicembre 2010, i possessori di *Social Card* erano in tutto 734 mila, dei quali 386 mila anziani e 348 mila genitori di bambini con meno di 3 anni<sup>21</sup>.

L’evoluzione del modello ha portato alla Nuova *Social Card*, ovvero la misura di contrasto alla povertà estrema introdotta dal Governo Monti con il cosiddetto Decreto Semplifica Italia nel 2012<sup>22</sup>, anche se sono stati necessari diversi mesi per giungere al decreto attuativo<sup>23</sup>, tanto che la misura è entrata nella fase di implementazione a livello locale solamente dalla scorsa primavera.

Rispetto alla Carta Acquisti del Governo Berlusconi troviamo diverse innovazioni:

- > universalismo, anche se mediato da alcune priorità di accesso
- > mix tra cash transfer e servizi sociali
- > importi notevolmente superiori a quelli precedenti
- > centralità di Comuni e amministrazioni locali nella sperimentazione
- > condizionalità
- > valutazione.

I fondi stanziati per Nuova *Social Card* dal Governo Monti arrivano a 50 milioni di euro, da aggiungersi a quelli della Carta Acquisti ordinaria che continua a coesistere con la sperimentazione della nuova formula. La fase di test è partita nell’aprile del 2012 in 12 città italiane: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia e Verona.

<sup>19</sup> / Legge 6 agosto 2008, n. 133 “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, recante disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”

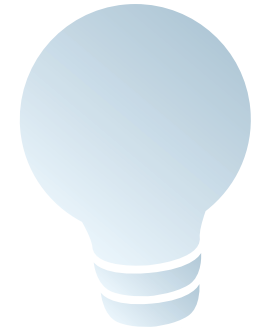
<sup>20</sup> / Per il 2012 il requisito reddituale per avere diritto alla *Social Card* è un Isee non superiore a 6.499,82 euro. È rimasto invariato, invece, il limite del patrimonio mobiliare rilevato nella dichiarazione Isee, che continua a rimanere fissato in misura non superiore a 15mila euro

<sup>21</sup> / Pierangelo Spano, Ugo Trivellato, Nadir Zannini, *Le esperienze italiane di misure di contrasto alla povertà: cosa possiamo imparare* (paper tecnico n. 1/2013), Trento e Venezia, 2013

<sup>22</sup> / Decreto “semplifica Italia” (art. 60 D.L. 9/02/2012 n° 5 convertito in Legge 4/4/2012 n°35)

<sup>23</sup> / Decreto attuativo varato l’11 gennaio 2013 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze.





La prima innovazione, rispetto alla precedente *Social Card*, riguarda l'ampliamento della platea dei beneficiari; viene eliminato qualsiasi riferimento all'età ed è invece aumentata la correlazione al reddito. Inoltre, sulla base delle indicazioni normative introdotte dalla Legge di Stabilità 2014<sup>24</sup> attualmente in discussione in Parlamento, troviamo altre novità per quanto riguarda i beneficiari: in seguito a una procedura di infrazione 2013/4009<sup>25</sup> avviata dalla Commissione Europea, il Governo ha dovuto estendere la *Social Card* anche ai "cittadini comunitari" e non solo ai residenti di cittadinanza italiana, includendo così i familiari di "cittadini italiani o comunitari ovvero familiari di cittadini italiani o comunitari non aventi la cittadinanza di

uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadini stranieri di possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo"<sup>26</sup>.

Altra differenza rispetto alla precedente versione è il ruolo centrale assunto dai Comuni, ai quali spetta il compito di stilare la graduatoria entro 3 mesi dall'inizio della sperimentazione; è stata lasciata la facoltà di inserire nel programma di assistenza anche nuclei già inclusi nei propri servizi ed è stata offerta l'opzione di individuare requisiti di accesso più restrittivi. Inoltre, ai Comuni è chiesto di predisporre per almeno metà e per non oltre due terzi dei beneficiari un progetto personalizzato di

presa in carico finalizzato al superamento della povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale. La nuova *Social Card* introduce anche una condizionalità nella concessione del beneficio, prevedendo che gli utenti si impegnino in azioni di ricerca attiva del lavoro, aderendo a progetti di inclusione lavorativa o di educativa domiciliare, aumentando la frequenza scolastica dei figli e tutelandone la salute. La mancata adesione al piano di presa in carico o condotte individuali che appaiono incompatibili con gli obiettivi del piano stesso possono far escludere dal programma.

Anche il valore del contributo monetario si discosta decisamente dal precedente esperimento: non più 40

euro al mese ma un importo commisurato al numero di componenti del nucleo familiare (da un minimo di 231 euro per due componenti a un massimo di 404 euro per cinque o più componenti il nucleo familiare); nell'arco di un anno, una famiglia potrà quindi ricevere dai 2700 ai 4800 euro circa.

Infine, la valutazione dell'andamento dell'implementazione della misura trova spazio con specifiche indicazioni che mirano a verificare l'integrazione del sussidio economico con altri servizi di inclusione e stabilire l'impatto della nuova *social card* rispetto alla situazione preesistente.

<sup>24</sup> / Disegno di Legge, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2014)

<sup>25</sup> / A tal proposito si veda la comunicazione relativa alla procedura d'infrazione n. 2013/4009, del 21 febbraio 2013, ai sensi dell'articolo 258 del Trattato, per violazione del diritto dell'Unione europea in relazione alla non conformità di alcune disposizioni italiane (carta acquisti e assegni per il nucleo familiare e di maternità) con la direttiva 2003/109/CE - trasmessa alla 11a e alla 12a Commissione permanente

<sup>26</sup> / Comma 138, "maxi emendamento" del Governo (1900) al DL Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di Stabilità 2014)

# 4 \ Evidenze dal territorio

Dalla primavera del 2013 ActionAid ha realizzato una serie di interviste attraverso i suoi referenti territoriali nelle città di Torino, Bologna, Firenze, Napoli e Bari e ha partecipato ai tavoli tecnici istituiti da alcune municipalità. In occasione delle interviste, quasi tutte le amministrazioni si sono dichiarate disponibili ad un secondo confronto con ActionAid a settembre per maggiori dettagli sull'andamento dell'iniziativa. Dopo difficoltà iniziali da parte di alcune amministrazioni ad accettare il dialogo, i responsabili del "dossier" Social Card hanno dato un riscontro puntuale alle domande proposte da ActionAid. Ne è emerso un panorama differenziato per quanto riguarda la presa in carico della card da parte delle strutture amministrative: in alcuni casi è stato prontamente individuato un settore e un responsabile a cui affidarne l'esecuzione; in altri casi, invece, a

tutt'oggi non sono ancora completamente chiare le responsabilità politico-amministrative. Tra gli elementi di criticità quello della lista dei beneficiari, che nel caso della Nuova Social Card viene gestita direttamente dai Comuni, mentre nel caso della Carta Acquisti viene ancora gestita dall'INPS e l'amministrazione comunale in molti casi non conosce i nominativi. Bologna e Milano hanno preferito individuare i beneficiari della Nuova Social Card tra i beneficiari di altre iniziative di lotta alla povertà, non realizzando un bando pubblico aperto come hanno invece fatto altre città; tra le motivazioni addotte quella di rispettare i tempi della procedura e di dare risposta attraverso la Nuova Social Card ai casi già noti ma non intercettati dai servizi. A Bologna alle liste di attesa di prestazioni sociali sono stati aggiunti anche coloro che risiedono in alloggi di edilizia residen-

ziale pubblica. Il Comune di Torino intendeva costruire le liste basandosi su elenchi stilati per altre politiche (ad esempio di edilizia residenziale pubblica) e completarle con i nominativi forniti dalla rete di associazioni con le quali ha costruito un processo di dialogo; ha poi preferito realizzare un bando pubblico, soprattutto in quanto il governo non aveva espresso favore sull'indicazione di beneficiari da parte del terzo settore.

Per quanto riguarda lo stato di attuazione e la predisposizione delle graduatorie dei beneficiari, al momento sono disponibili dati aggiornati solo per i Comuni di Firenze e Torino. In particolare per quanto riguarda il Comune di Firenze, il 27 marzo è stata approvata la graduatoria provvisoria a seguito dell'ultimo invio da parte dell'INPS che ha recepito alcune correzioni e integrazioni segnalate dal Comune.

I dati al riguardo risultano essere i seguenti: 518 domande presentate valide di cui 66 domande "idonee", 417 "non idonee" per mancanza di requisiti e 35 "sospese", per necessità di chiarimenti e integrazioni da parte del cittadino. Il 43,9% dei beneficiari della nuova carta acquisti è di nazionalità italiana, seguito dal 9,1% di beneficiari di nazionalità albanese e dall'8% di beneficiari rumeni. Emerge anche che la maggior parte dei beneficiari appartiene a nuclei familiari composti da 2 o 3 componenti (rispettivamente il 27,3% e il 34,8%).

Dai dati rilevati nel Comune di Torino si evince invece che sono state accolte 347 domande sulle 1984 richieste presentate e che il 63% di coloro che hanno fatto richiesta sono soggetti già presenti nella rete dei servizi sociali. Il Comune di Torino, inoltre, avendo risolto il nodo del soggetto gestore della

Carta acquisti, provvederà all'erogazione delle prime carte, valide fino a febbraio 2015, predisponendo il pagamento delle mensilità di marzo e aprile.

Le cifre relative alle città di Milano, Bari e Napoli sono invece meno recenti ed aggiornate. Per il Comune di Milano gli ultimi dati a disposizione risalgono al 26 febbraio e nello specifico si registrano: 666 domande accolte positivamente su 1738 richieste presentate; mentre le non idonee ammontano a 968. La condizione lavorativa dei richiedenti è tra la principale causa di esclusione. A questi dati si aggiunge il numero dei sospesi: sono 104 e su di essi spetta ora agli uffici del Comune effettuare le verifiche necessarie per accettarne o meno l'idoneità sulla base delle anomalie che riguardano, in gran parte, i codici fiscali, i dati anagrafici e le dichiarazioni



Isee. Per quanto riguarda il comune di Bari sono state presentate 1.114 domande, mentre la copertura finanziaria disponibile sarebbe stata sufficiente a coprire 335 beneficiari. Tuttavia, le domande risultate idonee saranno solo 321 (la graduatoria è stata pubblicata sul sito del comune il 14 marzo in un file formato PDF). Per quanto riguarda il Comune di Napoli, sul sito è presente la graduatoria provvisoria del 4 marzo. Nello specifico le cifre parlano di 1218 domande idonee, di cui 729 richiedenti sono immediatamente beneficiari della Carta acquisti sperimentale; 113 domande risultano sospese e 1550 sono quelle non idonee.

La sperimentazione consente di integrare il contributo nazionale utilizzando sia risorse comunali sia risorse di privati, ma quasi nessuna delle amministrazioni intervistate intende incrementare il

contributo secondo queste modalità. Dalle interviste emerge chiaramente che il contributo dei privati viene concepito con riferimento alle associazioni del terzo settore, che effettivamente sono spesso attive su questo fronte e non traspare alcun riferimento a integrare i fondi con contributi di imprese o banche. In generale, il contributo dei Comuni potrà provenire al massimo da un potenziamento dei servizi già esistenti a livello locale che dovranno incrementare le attività al fine di incorporare tutte le attività relative alla carta acquisti ma al momento delle interviste nessuno dei Comuni contattati aveva determinato quantitativamente questo ammontare. In relazione ai progetti di presa in carico le attività sono ancora limitate e le esperienze molto diverse. Il Comune di Napoli attiverà i percorsi attraverso i Programmi di Accompagnamento Sociale (PAS),

affidati al terzo settore del territorio, che erano sospesi per assenza di risorse e che ora saranno riattivati tramite bandi e collegati alla Social Card attraverso risorse ad hoc. Tutti gli altri Comuni hanno già avviato percorsi di collaborazione e consultazione con le realtà territoriali del terzo settore. In particolare, il Comune di Bari ha attivato una commissione mista composta dall'Ufficio di Piano del Comune e dai servizi territoriali, che include altri enti territoriali governativi, al fine di definire meglio i progetti. Il Comune di Torino ha istituito un tavolo di confronto al quale sono invitate a partecipare attivamente anche le organizzazioni del terzo settore, tra le quali ActionAid: a tutte le associazioni è stato chiesto di "offrire" progetti personalizzati di presa in carico. In nessun caso è comunque fino ad ora emersa la volontà di "spronare" i diversi attori coinvolti a costruire

progettualità congiunte, trasversali e innovative. Per quanto riguarda il processo di valutazione, il 22 novembre il Ministero ha presentato ai Comuni coinvolti nella sperimentazione un "Piano per la valutazione" predisposto da ISFOL<sup>27</sup>- Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori - in cui sono indicate metodologia, strumenti e tempistica della valutazione. Il comune di Firenze, ad esempio, ha già avviato un tavolo con le organizzazioni sindacali, mentre è in via di definizione un accordo con l'Università di Firenze per una loro collaborazione nell'attività di valutazione attraverso un progetto di coinvolgimento dei tirocinanti. La percezione generale è che i Comuni siano oberati di lavoro e di burocrazia, pochi manifestano interesse a realizzare un osservatorio sulla povertà e le critiche alle modalità di distribuzione di questa iniziativa sono in molti casi

velate, in altri più esplicite, ma sempre presenti. Il responsabile del Comune di Bari esprime il rammarico riguardo al fatto che sarebbe stato più utile ed efficace distribuire la stessa quantità di denaro per interventi necessari tramite procedure esistenti, invece di inventarsi qualcosa di nuovo, foriero di ulteriore appesantimento burocratico. Più ottimista il Comune di Bologna che intravede nel progetto la via per pervenire ad una politica di reddito minimo.

<sup>27</sup> / L'Isfol è un ente nazionale di ricerca sottoposto alla vigilanza del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali

# 5 \ Conclusioni

Le criticità che la *Nuova Social Card* presenta, in comune con molte altre misure di contrasto alla povertà che l'hanno preceduta, è che questo intervento si aggiunge ad altre politiche di natura sociale ed economica preesistenti e complementari.

È largamente riconosciuto da amministratori, terzo settore ed esperti di welfare italiano che le misure di sostegno al reddito, contrasto all'esclusione, integrazione sociale andrebbero ripensate con una visione più ampia per ridurre le sovrapposizioni e raggiungere effettivamente le persone che più necessitano<sup>28</sup>. Un esempio chiarificatore è la co-presenza per tutto il 2013 della *Nuova Social Card* della precedente Carta Acquisti: pur

rispondendo nelle intenzioni agli stessi obiettivi, le due carte funzionano in maniera molto diversa e implicheranno per almeno alcune amministrazioni (ad esempio l'INPS) duplicazioni di sistemi informativi, flussi di lavoro, strumenti di rilevazione e controllo, con aggravii amministrativi ed economici. Certo è che la *Nuova Social Card* non riuscirà comunque ad arrivare a tutte le persone che di fatto vivono condizioni di profonda marginalità e povertà, per raggiungere credibilmente i quali ci vorrebbero interventi più ampi e finanziariamente più consistenti.

Altro aspetto critico è quello della promozione dell'aiuto monetario. Sebbene la *Nuova Social Card* preveda progetti di presa in carico e

integrazione con servizi di welfare locale, lo stanziamento garantito dal governo centrale riguarda l'erogazione del contributo in denaro, con il quale i beneficiari dovrebbero poter acquistare beni e servizi di cui hanno bisogno.

Il dibattito relativo a questa forma di erogazione di servizi sociali è intenso in tutta Europa in quanto presenta diversi profili problematici tra cui la presunta capacità di scelta del cittadino anche in contesti di forte marginalità, la concorrenza tra operatori dello stesso settore, la presunzione che esistano su tutto il territorio gli stessi servizi "da acquistare", il ritorno alla responsabilizzazione della famiglia nelle scelte relative alla cura (di bambini, malati, anziani);

tutte questioni che in sistemi di welfare fragili potrebbero aggravare i problemi e i fenomeni di disuguaglianza.

Sul sistema di valutazione pesano due criticità: la prima è data dalla complessità del sistema contro-fattuale su cui si basa, ossia osservando l'impatto su beneficiari e su nuclei di persone con simili condizioni di partenza ma non beneficiari), a fronte di scarse risorse, che pone problemi di implementazione. Un secondo elemento critico dell'impianto valutativo è che resterà di pertinenza delle istituzioni promotrici, mentre gli standard europei prevedono che a procedere alla valutazione sia un istituto esterno selezionato attraverso un bando di gara. Si teme infine che i processi di valutazione non vengano

no in realtà implementati, come già accaduto per la sperimentazione del reddito minimo di integrazione, e che la sperimentazione non dia alcun valido input per la realizzazione di politiche più ampie di riduzione della povertà.

<sup>28</sup> / Si vedano tra gli altri i contributi di ACLI e CARITAS espressi nella proposta dell'introduzione del REIS (Reddito di Inclusione sociale) che raccolgono a loro volta ulteriore letteratura in materia e la proposta "Costruiamo il welfare di domani" elaborata da Ars, in collaborazione con Irs con il Capp dell'Università di Modena e Reggio Emilia e con il patrocinio della Fondazione Cariplo



## Fondi per le carte

La Carta Acquisti è finanziata dalla tassazione generale, gestita direttamente dal Ministero delle Finanze in associazione con le Poste Italiane e INPS. Totale popolazione raggiunta 535.000 persone<sup>29</sup> per un totale di spese di euro 207 milioni. Secondo il Ministero le risorse che alimentano il Fondo per la Carta Acquisti sono, come previsto dalla legge istitutiva, sia pubbliche che private, a seguito di donazioni.

Pubbliche:

- > 170 milioni di euro stanziati dal decreto-legge n. 112/08;
- > 485,6 milioni di euro resi disponibili dal decreto-legge n. 155/08;
- > 2 milioni di euro stanziati dalla Legge n. 2/09 quale contributo per latte artificiale e pannolini.

Donazioni:

- > 200 milioni di euro da ENI S.p.A.
- > 50 milioni di euro da Enel S.p.A.

Per la *Nuova Social Card* il governo ha stanziato 50 milioni di euro per il 2013 attraverso un fondo dedicato. Con il passaggio alla “Camera dei Deputati della Legge di Stabilità 2014”, al programma di diffusione della Nuova Carta Acquisti aggiungono 40 milioni l’anno per il prossimo triennio. La dote complessiva sale così a 290 milioni. Al momento della pubblicazione di questo documento la Legge di Stabilità era ancora in discussione alla Camera dei Deputati.”

## Glossario

### **Povert  relativa**

S'intende la difficolt  nel godimento di beni e servizi riferita a persone o ad aree geografiche in rapporto al livello economico medio di vita dell'ambiente o della nazione. Questo livello   individuato attraverso il valore medio del reddito per abitante, ovvero la quantit  di denaro di cui ogni cittadino pu  disporre in media ogni anno, e fa riferimento a una soglia convenzionale adottata internazionalmente che considera povera una famiglia di due persone adulte con un consumo inferiore a quello medio pro-capite nazionale.

### **Povert  assoluta**

La pi  dura condizione di povert , nella quale non si dispone - o si dispone con grande difficolt  o intermittenza - delle primarie necessit  per il sostentamento umano, come l'acqua, il cibo, il vestiario e l'abitazione.

### **Indice di grave deprivazione materiale**

Percentuale di persone che vivono in famiglie con almeno 4 di 9 problemi considerati sul totale delle persone residenti. I problemi considerati sono:

- > non poter sostenere spese impreviste di 800 euro;
- > non potersi permettere una settimana di ferie all'anno lontano da casa;
- > avere arretrati per il mutuo, l'affitto, le bollette o per altri debiti come per es. gli acquisti a rate;
- > non potersi permettere un pasto adeguato ogni due giorni, cio  con proteine della carne o del pesce (o equivalente vegetariano);
- > non poter riscaldare adeguatamente l'abitazione;
- > non potersi permettere: a) una lavatrice b) un televisore a colori c) un telefono d) un'automobile.

### **Incidenza di persone che vivono in famiglie senza occupati**

Percentuale di persone che vivono in famiglie dove   presente almeno un componente di 18-59 anni e dove nessun componente lavora o percepisce una pensione da lavoro sul totale delle persone che vivono in famiglie con almeno un componente di 18-59 anni.

### **Cash transfers**

Trasferimenti diretti in denaro ad una determinata fascia della popolazione di solito forniti dal governo statale e federale.

### **Conditional cash transfer**

Programmi mirano a ridurre la povert  facendo programmi di welfare subordinato alle azioni dei destinatari. Il governo (o un ente di beneficenza) trasferisce solo i soldi alle persone che soddisfano alcuni criteri. Questi criteri comprendono ad esempio l'iscrizione dei figli nelle scuole pubbliche, regolari check-up medici, vaccinazioni, ecc.

### **Ritirato dal lavoro**

  chi ha cessato un'attivit  lavorativa per raggiunti limiti di et , invalidit  o altra causa; la figura del ritirato dal lavoro non coincide necessariamente con chi riceve una pensione.



# Credits /

Questo lavoro è il primo esito di un'indagine che ActionAid sta conducendo dalla primavera del 2013 e che proseguirà nel 2014. ActionAid si è servita della competenza di Elena Sisti, che ha realizzato l'analisi di contesto utile per inserire la misura della *Social Card* nel quadro delle politiche italiane di contrasto alla povertà. Actio-

nAid ha potuto contare poi sul lavoro di Luca Fanelli, Nicoletta Riccardi, Marco Ehlardo, Christian Quintili e Michela Gaito – referenti territoriali dell'organizzazione a Torino, Bari, Napoli, Bologna e Firenze – che hanno raccolto documentazione e dati dalle città in cui la *Social Card* viene sperimentata. L'organizzazione ha infine maturato que-

sto documento con il supporto tecnico di Damiano Sabuzi Giuliani, Edoardo Maturo, Livia Zoli, Beatrice Costa e Luca De Fraia che hanno coordinato il lavoro nelle sue fasi di consolidamento e uscita pubblica.

ActionAid dal settembre 2013 ha aderito al *Patto Aperto contro la povertà* e si confronta con

Acli e Caritas, oltre che con il Prof. Cristiano Gori, sulle possibili evoluzioni della *Social Card* in un'ottica più universalistica e sostenibile. ActionAid dialoga costantemente su questi temi con le forze politiche e con network di organizzazioni simili per missione e valori.



**act:onaid**

ActionAid è un'organizzazione internazionale indipendente impegnata nella lotta alle cause della povertà e dell'esclusione sociale. Da oltre quarant'anni è al fianco delle comunità di diversi Paesi nel mondo a sostegno per migliorare le loro condizioni di vita e il rispetto dei diritti fondamentali. Nel 2011 ActionAid ha avviato un programma di presenza territoriale a Reggio Calabria, Bari, Napoli, Ancona, L'Aquila, Firenze, Bologna, Padova/Treviso e Torino, con il quale intende costruire alleanze con istituzioni, organizzazioni ed imprese, per realizzare interventi sul territorio volti alla promozione del diritto al cibo, dei diritti delle donne, di una governance democratica e trasparente.