

## CAMBIANO I GOVERNI E LE SOCIAL CARD SI MOLTIPLICANO

MAURO PERINO \*

### **Governo Berlusconi: nasce la Social Card**

Come i lettori di questa rivista ricorderanno (1) la Social Card (o Carta acquisti) è stata introdotta nel nostro Paese nell'ambito della manovra finanziaria dell'estate 2008 (2). Con due successivi decreti (3), emanati congiuntamente dal Ministero dell'economia e delle finanze e dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, vennero individuati negli anziani con oltre sessantacinque anni di età ed un reddito Isee inferiore a 6mila euro (8mila se ultra-settantenni) e nelle coppie con figli da zero a tre anni, anch'esse con Isee inferiore a 6mila euro, i beneficiari della misura finalizzata a «*soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno*» mediante un credito di 40 euro al mese con i quali venne data la possibilità di acquistare generi alimentari, scontati del 5% nei negozi convenzionati, e di accedere alla tariffa sociale per l'energia elettrica.

Con un ulteriore decreto (4) si stabilì che il

---

\* Direttore del Cisap, Consorzio dei servizi alla persona dei Comuni di Collegno e Grugliasco (Torino).

(1) Cfr. Editoriale, "La Social Card: una grave offesa alla dignità delle persone in condizione di disagio economico", *Prospettive assistenziali*, n. 164, 2008; Mauro Perino, "La dignità dei poveri e i loro diritti", *Ibidem*, n. 163, 2008; "Cause, effetti e responsabilità delle diverse povertà", *Ibidem*, n. 165, 2009; "Il libro bianco del Ministro Sacconi e l'umiliante elemosina della Social Card", *Ibidem*, n. 167, 2009; "La dimensione della povertà nel nostro Paese secondo il rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale", *Ibidem*, n. 169, 2010; "Commento all'iniziativa delle Acli sulla Social Card", *Ibidem*, n. 170, 2010; "I tagli dei fondi statali destinati al settore sociale", *Ibidem*, n. 174, 2011; "Commento alla sentenza n. 10/2010 della Corte costituzionale sulla Social Card", *Ibidem*, n. 173, 2011.

(2) 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".

(3) Decreto 16 settembre 2008 "Criteri e modalità di individuazione dei titolari della Carta acquisti, dell'ammontare del beneficio unitario e modalità di utilizzo del Fondo di cui all'articolo 81, comma 29, del decreto-legge convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133" e decreto 7 novembre 2008 "Integrazione dei criteri e delle modalità di individuazione dei titolari della Carta acquisti, dell'ammontare del beneficio unitario e modalità di utilizzo del Fondo di cui all'articolo 81, comma 29, del decreto-legge convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

(4) Decreto 11 dicembre 2008 "Disciplina dei criteri e delle

Fondo speciale per il finanziamento della Carta, istituito con la legge n. 133/2008, potesse alimentarsi anche con il versamento a titolo spontaneo e solidale effettuato da qualunque donatore e, in particolare, dalle società e dagli enti operanti nel campo energetico. È così che vennero devolute al Fondo per la Carta acquisti le "donazioni a titolo spontaneo e solidale" di Eni S.p.a. ed Eni Foundation (200 milioni di euro) e di Enel S.p.a. ed Enel Cuore Onlus (50 milioni di euro).

Nell'anno successivo il Governo decide – «*sulla base degli elementi acquisiti nella prima fase di operatività del programma e in seguito all'aumento delle disponibilità finanziarie acquisite (donazioni Eni, Enel e recupero aiuti di Stato)*» (5) – di apportare alcune integrazioni e modifiche ai precedenti criteri di individuazione dei titolari della Carta. Con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 27 febbraio 2009 (6) viene prorogato il termine per richiedere l'accreditamento retroattivo dell'ultimo trimestre 2008 e del primo bimestre 2009; si prevede la rivalutazione annuale, a partire dal 2009, delle soglie di accesso Isee in base alla percentuale di incremento delle pensioni; si stabilisce che l'accreditamento della somma (i 40 euro mensili restano tali) non venga più effettuato dal bimestre successivo, ma da quello corrente e che, alla perdita del requisito nel corso del bimestre, non faccia seguito la decurtazione proporzionale della ricarica. Viene poi disposto il diritto alla Carta anche per gli "incapienti", ovvero per le persone il cui reddito, ai fini Irpef, risulta pari a zero (7); si estende la

---

modalità per i versamenti a titolo spontaneo e solidale e per la partecipazione all'iniziativa della Carta acquisti".

(5) [www.governo.it/governoinforma/dossier/carta\\_acquisti/index.html](http://www.governo.it/governoinforma/dossier/carta_acquisti/index.html).

(6) Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 27 febbraio 2009, "Integrazione e modificazione dei criteri di individuazione dei titolari della Carta acquisti e fissazione delle modalità con cui le amministrazioni regionali e locali possono integrare il Fondo di cui all'articolo 81, comma 29, del decreto-legge convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

(7) In tal modo la Carta diventa un efficace strumento per il sostegno economico del clero. Come infatti segnalava *Avvenire* nel mese di dicembre 2008, con riferimento ai criteri di accesso alla misura originariamente previsti, «*il requisito principale "l'età*

possibilità di utilizzo della Carta per acquistare prodotti farmaceutici e para farmaceutici e viene prevista la possibilità di intestarla ad una persona di fiducia ove i beneficiari abbiano impedimenti di natura fisica o siano soggetti a provvedimenti restrittivi dell'Autorità giudiziaria. Infine si stabilisce che le Regioni, le Province autonome e gli Enti locali potranno integrare – previa stipulazione di appositi protocolli d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze e con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali – i versamenti al Fondo di finanziamento della Social Card vincolando l'utilizzo dei propri contributi a specifici usi a favore dei residenti nel proprio ambito di competenza territoriale.

Con quest'ultimo decreto la Social Card viene chiaramente proposta come una sorta di collettore nazionale nel quale far confluire le donazioni – pubbliche e private, finalizzate e non – a loro volta individuate come lo strumento centrale del nuovo sistema di sicurezza sociale teorizzato nel *Libro bianco* (8) del Ministro Sacconi. Come del resto si evince anche dal decreto del 30 novembre 2009 (9), con il quale si stabilisce che per i beneficiari della Carta che siano utilizzatori di gas naturale o Gpl per uso riscaldamento della propria abitazione, la disponibilità concessa viene aumentata – fino ad esaurimento dei versamenti a titolo spontaneo e solidale effettuati da Eni S.p.a e Eni Foundation – di un importo pari a 20 euro per ciascun bimestre finalizzato al pagamento delle bollette.

Nonostante i ripetuti interventi del Governo prevalgono, a livello di opinione pubblica, i giudizi che qualificano la misura come costosa (10), pasticciata ed iniqua. La Social Card

---

*minima di 65 anni” si accompagna alla condizione di “soggetto incapiente”, cioè di persona la cui imposta Irpef risulti pari a zero nei due anni che precedono la richiesta di Social Card. Il non possedere reddito (condizione propria dei religiosi fino a 64 anni di età) e quindi l'assoluta inesistenza dell'Irpef nell'anno o nei due anni che precedono alla richiesta della carta, anziché agevolare, impediscono l'immediato diritto al beneficio». Vittorio Spinelli, “Social Card per pochi religiosi”, [www.avvenire.it](http://www.avvenire.it), 4 dicembre 2008.*

(8) Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, *Libro bianco sul futuro del modello sociale - La vita buona nella società attiva*, 2009.

(9) Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 30 novembre 2009, “Modifiche procedurali relative alla consegna della Carta acquisti e definizione dei criteri per l'erogazione del contributo Eni S.p.a. ai beneficiari della Carta acquisti utilizzatori di gas naturale o Gpl”.

(10) «Su 1 milione e 300 mila destinatari previsti dal Ministro Tremonti (...) le carte attivate sono 517mila, e 700mila quelle

tradizionale, infatti, non solo intercetta solamente una minima parte delle persone in condizione di povertà assoluta (11), ma viene fornita anche a coloro che da soli o insieme al coniuge sono proprietari di un immobile ad uso abitativo (di qualsiasi valore economico) per una quota non superiore al 25%, di altri immobili non ad uso abitativo e di categoria C7 (anche in questo caso indipendentemente dalla loro rilevanza economica) per una porzione non superiore al 10%, non posseggano più di un'auto di qualunque pregio essa sia e hanno beni mobiliari di importo non superiore ai 15mila euro.

Resta poi il fatto che la Social Card – per quanto la si voglia spacciare per una normale ed anonima Carta prepagata – impone uno stigma sociale agli utilizzatori: costretti a rivelare pubblicamente, nel momento dell'acquisto di beni e servizi, la propria non autosufficienza economica. I 40 euro mensili – ricaricati automaticamente ogni due mesi con 80 euro – possono essere infatti utilizzati solamente negli esercizi commerciali inseriti nel circuito Mastercard che espongono in bella evidenza il marchio del Carrello, oltre che nelle farmacie, parafarmacie e negli uffici postali per pagare le bollette elettriche e del gas a tariffe agevolate.

Pur con i ritocchi apportati alla versione originaria, il programma della Social Card prosegue sempre più stancamente, nel progressivo sopirsi dei clamori iniziali. Tanto da far pensare ad una volontà del Governo in carica di lasciar decadere lo strumento, visto che la legge di

---

*richieste». «Tirando le somme, per produrre 2 milioni di carte e attivarne un terzo, abbiamo speso 2 milioni e 170mila euro nella carta, 400mila euro per spedire 1 milione e 300mila lettere a presunti beneficiari, altri 10 milioni e mezzo per i Caf per la compilazione dei moduli, 2 milioni nel personale dei call center, poi c'è la pubblicità e la formazione degli addetti. In totale dovrebbero essere circa 21 milioni». Giovanna Boursier, “Poveri noi”, “Report”, Rai 3, 5 aprile 2009.*

(11) Giova ricordare che, dalle simulazioni effettuate dalla Commissione di indagine sulla esclusione sociale, risulta che l'impatto della Social Card sulla povertà assoluta ne riduce la diffusione dal 4,27% delle famiglie italiane al 4,1%. In pratica circa 40mila famiglie su un milione escono dalla povertà assoluta. E si tratta di quelle con i redditi più vicini alla soglia. Per queste ragioni – come afferma la Commissione di indagine sull'esclusione sociale, nel “Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale anno 2008-2009” – «si può concludere che nella sua versione attuale, la Social Card riesce a colmare solo il 2,6% di questo deficit assoluto di reddito. Pensata come strumento per contrastare le forme più gravi di marginalità sociale, in effetti la Social Card distribuisce risorse soprattutto a chi, pur essendo povero in senso relativo, non lo è secondo la definizione più stringente della povertà assoluta, dal momento che solo un quarto circa della spesa totale va a favore dei poveri assoluti».

stabilità del 2011 (12) non ne prevede più il finanziamento.

In realtà, come accade alla mitica Fenice, da quelle che sembrano essere le ceneri della vecchia Social Card ne risorge una nuova. Con il decreto Mille proroghe (13) la misura viene infatti riproposta prevedendo l'attivazione di una nuova sperimentazione limitata ai Comuni con più di 250mila abitanti, della durata di un anno, finanziata con 50 milioni di euro e gestita da "enti caritativi" da individuare in base ai requisiti e con le procedure da fissare con un apposito decreto interministeriale del Ministero del lavoro di concerto con il Ministero dell'economia. Decreto che i Ministri Sacconi e Tremonti non riusciranno però ad approvare per la caduta dell'Esecutivo presieduto da Berlusconi.

Proprio con riferimento alla norma che avrebbe dovuto lanciare la sperimentazione della Social Card in versione "caritativa" Roberto Mania, dalle pagine del quotidiano *la Repubblica*, si domandava: «*Ma qual è l'obiettivo della modifica voluta da Sacconi? Quali sono le lobby che si vogliono favorire? Di certo c'è un elemento ideologico. C'è la versione italiana della Big society che teorizza il premier conservatore inglese David Cameron. C'è l'idea di un welfare state leggero post-fordista e molto privato che, in fondo, occhieggia le parole d'ordine dell'annuale meeting riminese di "Comunione e Liberazione" con il suo esercito di volontari, la sua rete, e gli intrecci con il business cooperativo delle mense e dei servizi alle persone. Gli individui anziché lo Stato, che hanno sedotto pubblicamente Giulio Tremonti come Maurizio Sacconi, un tempo socialisti ora ciellini d'adozione*» (14).

Nello stesso articolo veniva però riportata la posizione – fortemente critica nei confronti del decreto – espressa dal Vice direttore della Caritas Francesco Marsico: «*La Caritas non ha mai chiesto una modifica di questo tipo*». «*Il problema della Social Card è che esclude una larga fetta di famiglie povere e la sperimentazione decisa dal Governo non risolve questa*

(12) Legge 13 dicembre 2010, n. 220, "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)".

(13) Decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, articolo 2, commi 46, 47, 48.

(14) Roberto Mania, "Torna la Social Card, una beffa con pochi fondi, gestita da privati", *la Repubblica*, 18 febbraio 2011.

*criticità di fondo. Anzi, ne aggiunge altre. Perché pone il problema del rispetto del principio costituzionale di equità sia per ciò che riguarda i soggetti destinatari, sia sul versante dei soggetti erogatori*» (15).

L'articolo de *la Repubblica* affidava le conclusioni sul tema della Carta acquisti all'«*approccio pragmatico*» di «*Cristiano Gori, docente di politiche sociali alla Cattolica di Milano, coordinatore della proposta delle Acli per una diversa Social Card*» che «*ricorda, per esempio, che aver aumentato il reddito delle famiglie che hanno ottenuto la carta di circa l'8 per cento non è poca cosa. Ma non basta. Perché la Social Card tremontiano-sacconiana non può dare di più. Neanche nella versione privatista. "Serve uno strumento universalistico", dice Gori, "Una misura base per tutta la popolazione in condizioni di povertà assoluta. Non è più una questione di risorse perché rimangono quasi 500 milioni". Propone una carta prepagata per tutte le famiglie povere, che sia estesa agli stranieri, che preveda 129 euro al mese destinati a salire nelle zone dove il costo della vita è superiore, che dia accesso anche ai servizi alla persona e non solo agli acquisti alimentari, che, infine, attribuisca un ruolo ai Comuni. Un'altra strada alla Social Card. E per tutti i poveri*» (16).

### **Governo Monti: le Social Card diventano due**

Con il subentro del Governo Monti, la decisione di avviare la sperimentazione della nuova Social Card viene comunque mantenuta: ma con alcuni significativi correttivi. Con il decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 si conferma (articolo 60) l'avvio della sperimentazione della misura, nei Comuni con più di 250mila abitanti, tra le fasce di popolazione in condizione di maggior bisogno, anche al fine di valutare la possibile generalizzazione della

(15) *Ibidem*.

(16) *Ibidem*. Il riferimento è al documento "Per un piano bipartisan contro la povertà assoluta. Italia, 2010-2013", che le Associazioni cristiane lavoratori italiani (Acli) avevano presentato nel mese di aprile 2010. Si tratta di una proposta – elaborata da un gruppo di lavoro coordinato da Cristiano Gori – che, a partire dal riconoscimento della Social Card come «*strumento pensato per durare negli anni*» e «*potenzialmente adatto a combattere la povertà assoluta*», si propone di valorizzarne i punti di forza e di modificarne quelli di debolezza con l'obiettivo di definire un piano triennale che «*costituirebbe la più grande riforma mai realizzata per i poveri in Italia*».

Social Card come strumento di contrasto della povertà assoluta (comma 1).

Inoltre si affida ad un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da adottare di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, il compito di stabilire i criteri di identificazione dei beneficiari per tramite dei Comuni; l'ammontare della disponibilità sulle singole carte d'acquisto, in funzione del nucleo familiare; le modalità con cui i Comuni adottano la Carta acquisti; le caratteristiche del progetto personalizzato di presa in carico; la decorrenza della sperimentazione, la cui durata non può superare i dodici mesi; i flussi informativi da parte dei Comuni sul cui territorio è attiva la sperimentazione (comma 2).

Si autorizzano poi i Comuni, al fine di incrementare il numero di soggetti beneficiari, ad adottare strumenti di comunicazione personalizzata in favore della cittadinanza (comma 2 bis) e si fissa in 50 milioni di euro il limite massimo delle risorse utilizzabili a valere sul Fondo a suo tempo istituito dal precedente Governo (comma 3).

Infine – ed è qui che viene sancita la principale differenza con il provvedimento originario – viene stabilita l'abrogazione dei commi 46, 47 e 48 dell'articolo 2 del decreto legge 29 dicembre 2010, n. 225, riguardanti l'avvio di una sperimentazione in favore degli enti caritativi operanti nei Comuni con più di 250 mila abitanti, finalizzata ad acquisire elementi di valutazione per la successiva proroga del programma della Carta acquisti (comma 4).

L'annunciato decreto interministeriale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e del Ministero dell'economia e delle finanze, con il quale viene formalmente avviata la sperimentazione della nuova Social Card, viene puntualmente approvato il 10 gennaio 2013. Bisognerà però attendere il 10 aprile 2013 per la registrazione da parte della Corte dei Conti del decreto che verrà poi pubblicato sulla *Gazzetta ufficiale* n. 102 del 3 maggio 2013. Come infatti precisava, pochi giorni dopo l'approvazione, l'allora Sottosegretario al lavoro e alle politiche sociali del Governo Monti, Maria Cecilia Guerra, «*il decreto per la Social Card sperimentale nelle 12 grandi città è stato firmato da entrambi i Ministri [Fornero e Grilli, ndr] ed entro la settimana lo invieremo alla Corte dei Conti. Diciamo che l'iter è arrivato al termine.*

*Quindi porterò a casa il risultato politico, ma l'attuazione della sperimentazione avverrà sotto il prossimo Governo: non partirà prima di aprile-maggio» (17).*

Un risultato politico – quello dell'approvazione della nuova Social Card – che, evidentemente, ha premiato Maria Cecilia Guerra: nel nuovo Governo Letta la senatrice modenese (candidata ed eletta nelle liste del Partito Democratico alle ultime politiche) assume infatti l'incarico di Vice Ministro, con delega alle politiche sociali, del dicastero affidato al Ministro Giovannini. Potrà quindi seguire direttamente «*la sperimentazione della nuova Social Card e il completamento della riforma dell'Isee*» (18) che – come lei stessa ribadisce in una intervista alla *Gazzetta di Modena* – «*sono in cima alla lista delle priorità*» (19).

Anche la Social Card tradizionale – i cui finanziamenti arrivavano solo fino al 31 dicembre 2012 – viene mantenuta in vita, grazie all'approvazione del decreto del Ministero dell'economia e delle finanze firmato il 19 dicembre 2012 che rende possibile il prolungamento del programma attraverso la modifica della Convenzione stipulata nel 2008 con Eni S.p.a e Eni Foundation (20).

Come si è detto, le donazioni di Eni S.p.a. ed Eni Foundation (200 milioni di euro) devolute a titolo spontaneo e solidale al Fondo per la Carta acquisti erano vincolate – in base alla convenzione stipulata il 19 dicembre 2008 con il Ministero – «*ai beneficiari della Carta acquisti che siano utilizzatori di gas naturale o Gpl, per uso finalizzato al riscaldamento e/o uso cucina e/o produzione di acqua calda per la propria unità abitativa*». In sostanza, come spiega efficacemente Sara De Carli in un articolo sul tema, «*i titolari di Social Card che avevano*

(17) Sara De Carli, "Nasce la nuova Social Card", *Vita.it*, 16 gennaio 2013.

(18) Sullo schema del nuovo Isee predisposto dal Ministero, del quale si è evitata l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri uscente anche grazie alle iniziative assunte dalla Fondazione promozione sociale onlus, si veda l'articolo "Molto negative per le persone non autosufficienti le proposte del nuovo Isee", *Prospettive assistenziali*, n. 181, 2013.

(19) Davide Berti, "Cecilia Guerra Viceministro del lavoro", *Gazzetta di Modena*, 3 maggio 2013.

(20) Decreto 19 dicembre 2012, Ministero dell'economia e delle finanze, "Modifica dei criteri per l'erogazione del contributo Eni S.p.a. ed Eni Foundation per la prosecuzione del programma Carta acquisti, di cui all'articolo 81, comma 29, del decreto-legge 25 giugno 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133".

anche un'utenza gas, grazie a Eni ed Eni Foundation avrebbero avuto 20 euro in più caricati sulla Social Card, ogni bimestre, per pagare le bollette del gas e del riscaldamento di casa. Il fatto è che per via di questo vincolo a dicembre, quando la Social Card sembrava sul punto di morire, dei 200 milioni di euro versati in donazione da Eni ed Eni Foundation, ne erano stati usati solamente 15. Ben 185 milioni di euro giacevano inutilizzati da quattro anni, perché si dice ora nel decreto "da quanto emerso nel periodo di operatività del Programma Carta acquisti, le modalità di funzionamento della Carta non consentono la verifica puntuale dei soggetti utilizzatori di gas naturale e/o Gpl tra i beneficiari della Carta stessa". I soldi donati quindi rischiavano di non poter essere mai utilizzati (...). Tutto questo mentre, a conti fatti, per mantenere in vita la Social Card servono 35 milioni di euro a bimestre e lo Stato ne aveva, sul Fondo Carta acquisti, solo 13 milioni. (...) Ora la soluzione. Allo scopo di consentire la piena operatività del Programma Carta acquisti, i Consigli di amministrazione delle Società stesse, hanno accolto la proposta di modificare la Convenzione del 19 dicembre 2008, eliminando il vincolo esclusivo di destinazione del contributo (...). E la Social Card a questo punto, grazie ai 185 milioni residui del versamento Eni ed Eni Foundation, proseguirà fino all'autunno 2013. Quando sul suo destino ci sarà un nuovo punto di domanda» (21).

### **Governo Letta: le Social Card adesso sono tre**

Punto di domanda, quella sul destino delle (a questo punto due) Social Card, che trova immediata risposta da parte del Governo Letta che, subentrando al Governo Monti, eredita sia il decreto di avvio della nuova sperimentazione nelle 12 maggiori città del Paese che la Carta originaria, seppur non completamente finanziata per il 2013.

Come si legge in un comunicato del 7 maggio 2013, pubblicato sul sito del Governo, l'Esecutivo entrante stabilisce che «la nuova Social Card affiancherà la "vecchia" Carta acquisti del 2008, che, nel frattempo, continuerà ad essere distribuita. La nuova Social

(21) Sara De Carli, "Social Card: inutilizzati 185 milioni su 200", Vita.it, 20 marzo 2013.

Card è destinata alla lotta alla povertà minorile a partire dalle famiglie più marginali rispetto al mercato del lavoro: sarà uno strumento a disposizione dei Comuni che, inoltre, dovranno realizzare un progetto personalizzato di presa in carico per il nucleo beneficiario».

Dunque sia la vecchia Social Card – voluta da Tremonti e Sacconi e tenuta in vita da Grilli e Fornero – che la nuova, vengono affidate, senza soluzioni di continuità, al neo Vice Ministro Guerra che così presenta la versione 2013 della Carta destinata «ai nuclei familiari con due requisiti: famiglie con minori e disoccupazione degli adulti. Proprio perché ci si rivolge alla povertà estrema la condizione economica certificata Isee sarà accompagnata anche da soglie patrimoniali. I Comuni poi aggiungeranno altri criteri, individuati da loro, proprio in considerazione delle politiche che già attuano o delle aree di intervento su cui sono più scoperti. La cifra andrà dai 281 euro al mese per il nucleo di tre persone ai 404 delle famiglie di 5 o più persone. Sappiamo benissimo che non tutti i nuclei potranno essere presi in carico e che per altri invece sarà possibile solo un trasferimento monetario: anche questo però servirà a capire, nell'ottica della sperimentazione, se la nostra scelta di puntare sull'attivazione delle persone è confermata» (22).

La sperimentazione viene avviata nelle città di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Venezia, Verona, durerà un anno ed avrà a disposizione un finanziamento di 50 milioni di euro che verrà ripartito tra i Comuni destinatari che potranno fornire le Social Card nei limiti del finanziamento loro assegnato. A tal fine i Comuni dovranno predisporre apposite comunicazioni sulle modalità di presentazione della domanda per accedere al beneficio. Entro metà settembre 2013 andranno stilate le graduatorie dei richiedenti aventi titolo.

La misura, come si è detto, si rivolge ai nuclei familiari in condizioni economiche e lavorative che il comunicato del Governo definisce «di estremo disagio, in cui siano presenti dei minori». Nel decreto si prevede che al momento della richiesta della Social Card, il nucleo familiare del «cittadino italiano o comunitario ovvero familiare di cittadino italiano o comunitario non avente la cittadinanza di uno Stato membro che

(22) Ibidem.

sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno» richiedente – che deve essere «residente nel Comune in cui presenta la domanda da almeno 1 anno» – sia in possesso dei requisiti concernenti la situazione economica; le caratteristiche familiari e la condizione lavorativa. Ad essi si aggiungono quelli, eventuali ed ulteriori, definiti dal Comune d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Per quanto attiene alla valutazione della situazione economica (23) vengono previsti dei parametri che poco hanno a che fare con quelli comunemente utilizzati per definire una condizione di povertà assoluta (target che nel provvedimento si afferma di assumere) e che, quindi, favoriscono l'accesso alla misura anche a chi povero (in senso assoluto) non lo è certamente. Vengono infatti considerati potenzialmente in condizione di "estremo disagio", dal punto di vista economico, anche i nuclei proprietari di abitazione – purché di valore Ici inferiore a 30mila euro – nonché di altri immobili sino alla concorrenza di un indicatore patrimoniale Isee inferiore a 8mila euro. Inoltre i componenti del nucleo familiare possono accedere alla misura anche se ognuno di essi possiede un autoveicolo di cilindrata inferiore a 1.300 cc, purché immatricolato da oltre 12 mesi dalla data di presentazione della richiesta di Social Card, nonché di motoveicoli di cilindrata inferiore a 250 cc, sempre a condizione che la data di immatricolazione dei mezzi risalga ad oltre tre anni prima.

Per accedere alla misura occorre che nei

---

(23) «Requisiti concernenti la condizione economica: i. Isee, in corso di validità, inferiore o uguale a euro 3.000; ii. per i nuclei familiari residenti in abitazione di proprietà, il valore ai fini Ici della abitazione di residenza inferiore a euro 30.000; iii. patrimonio mobiliare, come definito a fini Isee, inferiore a euro 8.000; iv. valore dell'indicatore della situazione patrimoniale, come definito a fini Isee, inferiore a euro 8.000; v. nel caso di godimento da parte di componenti il nucleo familiare, al momento della presentazione della richiesta e per tutto il corso della sperimentazione, di altri trattamenti economici, anche fiscalmente esenti, di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni a componenti il nucleo familiare, il valore complessivo per il nucleo familiare dei medesimi trattamenti deve essere inferiore a 600 euro mensili; vi. nessun componente il nucleo familiare in possesso di autoveicoli immatricolati nei 12 mesi antecedenti la richiesta, ovvero in possesso di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300 cc, nonché motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati nei tre anni precedenti».

nuclei dei richiedenti sia presente almeno un componente di età minore di 18 anni, con precedenza, a parità di condizioni, per quelli che rientrino in almeno una delle seguenti condizioni: a) disagio abitativo, accertato dai competenti servizi del Comune; b) nucleo costituito esclusivamente da un genitore solo e figli minorenni; c) nucleo con tre o più figli minorenni ovvero con due figli in attesa del terzo figlio; d) nucleo con uno o più figli minorenni con disabilità. In caso di ulteriore parità, vengono favoriti i nuclei per i quali, nell'ordine, sia maggiore il numero dei figli ed inferiore l'età del figlio più piccolo.

Infine i requisiti concernenti la situazione lavorativa: assenza di lavoro per i componenti in età attiva del nucleo per il quale, nei 36 mesi precedenti la richiesta del beneficio, sia avvenuta la cessazione di un rapporto di lavoro dipendente, ovvero, nel caso di lavoratori autonomi, sia avvenuta la cessazione dell'attività, ovvero, nel caso di lavoratori precedentemente impiegati con tipologie contrattuali flessibili, possa essere dimostrata l'occupazione nelle medesime forme per almeno 180 giorni. Alternativamente alla casistica suddetta, il decreto indica l'assenza di lavoro per i componenti in età attiva del nucleo al momento della richiesta del beneficio e almeno un componente del nucleo in condizione di lavoratore dipendente ovvero impiegato con tipologie contrattuali flessibili; il valore complessivo per il nucleo familiare di tali redditi da lavoro, effettivamente percepiti nei sei mesi antecedenti la richiesta, non deve superare i 4mila euro.

Il beneficio è concesso bimestralmente in ragione della numerosità del nucleo familiare per un ammontare di: 231 euro mensili per 2 componenti; 281 euro mensili per 3 componenti; 331 euro mensili per 4 componenti; 404 euro mensili per 5 o più componenti. Oltre che alla Social Card i nuclei beneficiari possono accedere agli interventi e servizi attivi sul territorio sulla base delle disposizioni vigenti a livello comunale in materia di prestazioni sociali.

I Comuni devono poi predisporre, per almeno metà e non oltre i due terzi dei nuclei inseriti nella sperimentazione, un progetto personalizzato di presa in carico, finalizzato al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale. Il progetto è predisposto con la partecipazione dei componenti il nucleo familiare ed è dagli stessi

sottoscritto per adesione. La mancata sottoscrizione del progetto è motivo di esclusione dal beneficio, così come sono motivi di esclusione «*comportamenti reiterati da parte dei componenti del nucleo che appaiono, ai competenti servizi del Comune, inconciliabili con gli obiettivi del progetto*».

Alla realizzazione dei progetti personalizzati i Comuni devono però provvedere «*con risorse proprie, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e nell'ambito degli equilibri di finanza pubblica programmati*». Sarà per questo che – evidentemente considerando le prevedibili difficoltà dei Comuni a strumentare efficacemente i progetti – la scelta degli obiettivi da assegnare ai beneficiari viene finalizzata, nella sostanza, a perseguire la manifestazione di comportamenti improntati alla “buona volontà” da parte degli assistiti. Il progetto deve infatti richiedere «*ai componenti il nucleo familiare l'impegno a svolgere specifiche attività, dettagliate nel progetto medesimo, nelle seguenti aree: a. frequenza di contatti con i competenti servizi del Comune responsabili del progetto; b. atti di ricerca attiva di lavoro; c. adesione a progetti di formazione o inclusione lavorativa; d. frequenza e impegno scolastico; e. comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute*».

In ogni caso è proprio la previsione di utilizzo dello strumento del progetto personalizzato che caratterizza – secondo il Vice Ministro Maria Cecilia Guerra – la nuova «*misura mirata sulla povertà estrema, che cambia la filosofia rispetto alla Social Card tradizionale: non è solo un trasferimento passivo di denaro ma è uno strumento integrato con le politiche di inclusione dei Comuni, collegata alle politiche attive e rivolta non al singolo ma al nucleo familiare. Pensiamo ad esempio come minimo alla frequenza scolastica, ai contatti con il centro per l'impiego, alle visite pediatriche. Ovvio che le grandi città sono più abituate a lavorare in quest'ottica, per i piccoli Comuni sarà più complesso*» (24).

Gli argomenti espressi dal Vice Ministro evidenziano come il modello della nuova Social Card sposi sostanzialmente i contenuti più significativi della proposta, formulata dalle Acli nel 2010 (25), con la quale si accoglieva e con-

(24) Sara De Carli, “Nasce la nuova Social Card”, *Op. cit.*

(25) All'esame e alla formulazione di commenti e critiche alla proposta ho già provveduto dalle pagine di questa rivista. Si veda

cetizzava l'opinione – espressa da Emanuele Ranci Ortigosa – che il tema del contrasto alla povertà avrebbe potuto «*essere affrontato anche a partire dalla Social Card, per spingersi però decisamente oltre, in termini sia di universalismo selettivo sia di sostegno per la valorizzazione delle opportunità e attivazione dei soggetti*» (26).

In netto contrasto con le valutazioni negative sulla Carta acquisti espresse in modo pressoché unanime in quel periodo, il documento indicava i cambiamenti che avrebbero dovuto essere introdotti per la “riforma” della Social Card. A partire dalla necessità di ampliare l'utenza «*così da raggiungere tutte le famiglie in povertà assoluta, oltre un milione, pari al 4,2% del totale di quelle residenti nel nostro Paese. Inoltre, mentre attualmente la Carta è erogata esclusivamente ai cittadini italiani, riteniamo che debba essere estesa la possibilità di fruirne alle persone straniere, comunitarie o extracomunitarie, legalmente residenti in Italia da un certo numero di anni*» (27).

Quanto al valore corrente di 40 euro mensili, si proponeva «*di salire a 133 euro mensili medi, che si differenziano in base alle condizioni di povertà; le famiglie in situazione di particolare disagio ricevono un importo superiore alla media*» (28). Inoltre, nella proposta lanciata dalle Acli, si voleva che il credito per l'acquisto di beni accordato dalla Social Card fosse accompagnato «*con l'erogazione di servizi alla persona. Si tratta di assicurare una valutazione multidimensionale della condizione sociale della famiglia da parte di un operatore adeguatamente formato, a cui far seguire la stesura di un progetto d'integrazione. In base alle necessità sono, quindi, da erogare servizi formativi, d'inserimento professionale, di istruzione, di cura o di altro tipo. La parte dei servizi è sotto la responsabilità dei Comuni – aggregati a livello di ambito sociale e territoriale per meglio gestirla – che ne sono i registi e il terzo settore ha un ruolo di rilievo*» (29).

in particolare: Mauro Perino, “Commento all'iniziativa delle Acli sulla Social Card”, *Op. cit.*

(26) Emanuele Ranci Ortigosa, “Un libro troppo bianco”, *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 11, 2009.

(27) Cristiano Gori, “Social Card a 133 euro. Sfida vera alla povertà”, *Op. cit.*

(28) *Ibidem.*

(29) *Ibidem.* In proposito così si esprime il Vice Ministro Guerra: «*Quello di Tremonti era uno strumento con pochi soldi e*

Nonostante la sintonia tra la proposta ed i più recenti provvedimenti normativi sulla Social Card, l'auspicio finale del documento delle Acli – che in un prossimo futuro «*la nuova Carta (prestazione monetaria più servizi) costituirà un livello essenziale delle prestazioni sociali, il primo per le politiche sociali a essere introdotto nel nostro Paese*» (30) – è per ora destinato a rimanere tale. Come ben chiarisce Maria Cecilia Guerra: «*Se la domanda è “Crede che in questa legislatura riusciremo ad estenderla a tutti i poveri?” lo penso che la risposta purtroppo sia no. Ma sicuramente faremo tanti piccoli passi importanti, verso una prospettiva più ampia*» (31).

Ed è probabilmente nell'ottica dei piccoli passi che il Consiglio dei Ministri presieduto da Letta non si accontenta di ereditare ben due Social Card – una, quella tradizionale, da mantenere in vita reperendo le risorse necessarie a finanziarla e l'altra, quella già reimpostata da Monti, da sperimentare nelle principali città – ma con il decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76 (32) – oltre a completare il finanziamento per tutto il 2013 della vecchia Social Card, prevedendo che la utilizzino 425mila individui – adotta una (ancor più) nuova “Carta di inclusione sociale” che sarà sperimentata, «*tenuto conto della particolare incidenza della povertà assoluta nel Mezzogiorno*», in tutto il Sud del Paese con l'obiettivo di coinvolgere circa 170mila persone.

In realtà il programma di “Promozione dell'inclusione sociale”, del quale il comma 2 dell'articolo 3 del sopra citato decreto-legge dispone l'avvio, non prevede l'adozione di una nuova Carta in senso stretto, ma l'estensione della «*sperimentazione di cui all'articolo 60 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35 (...) nei limiti di 100 milioni di euro per l'anno 2014 e di 67 milioni di euro per l'anno 2015, ai*

---

*moltissimi paletti. Noi stiamo cercando di mettere in piedi uno strumento generalizzato, più inclusivo e che oltre al contributo economico ha due altri pilastri fondamentali: l'aiuto per il reinserimento nel mondo del lavoro e l'accesso a strategie di servizio sociale*». “In 12 città c'è la nuova Social Card”, [www.legautonomie.it](http://www.legautonomie.it).

(30) Cristiano Gori, *Op. cit.*

(31) “In 12 città c'è la nuova Social Card”, *Op. cit.*

(32) Decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, “Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (Iva) e altre misure finanziarie urgenti”.

*territori delle Regioni del Mezzogiorno che non ne siano già coperti*».

Dunque, oltre alla Carta acquisti “storica”, saranno contemporaneamente operative due sperimentazioni: quella della Social Card destinata alle città italiane con più di 250mila abitanti, finanziata con 50 milioni di euro per un anno dall'avvio, e quella della Social Card come strumento di inclusione sociale, finanziata per il biennio 2014 e 2015, destinata alle Regioni del Sud e – nello specifico – agli «*ambiti territoriali, di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328, in maniera che, ai residenti di ciascun ambito territoriale destinatario della sperimentazione, siano attribuiti contributi per un valore complessivo di risorse proporzionale alla stima della popolazione in condizione di maggior bisogno residente in ciascun ambito. Le Regioni interessate dalla sperimentazione comunicano al Ministero del lavoro e delle politiche sociali l'articolazione degli ambiti territoriali di competenza entro trenta giorni dall'entrata in vigore del presente decreto*».

Giova ricordare – con riferimento al “richiamo in servizio” della legge Turco operato dal decreto legge 76/2013 – che in base al citato articolo 8, comma 3, lettera a) della legge 328/2000: «*Alle Regioni, nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, spetta in particolare l'esercizio delle seguenti funzioni: a) determinazione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati, degli ambiti territoriali, delle modalità e degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. Nella determinazione degli ambiti territoriali, le Regioni prevedono incentivi a favore dell'esercizio associato delle funzioni sociali in ambiti territoriali di norma coincidenti con i distretti sanitari già operanti per le prestazioni sanitarie, destinando allo scopo una quota delle complessive risorse regionali destinate agli interventi previsti dalla presente legge*».

Dal richiamo alla norma suddetta – con la quale vengono “recuperati” gli ambiti territoriali per la gestione associata dei servizi sociali, già evocati nella proposta delle Acli – si comprende come per quanto riguarda quest'ultima sperimentazione, i soggetti istituzionali preposti alla gestione della misura non siano direttamente i



Comuni – come per la Social Card in sperimentazione nelle 12 principali città – ma le Regioni che, di conseguenza, dovranno avvalersi – ad esempio per lo svolgimento delle incombenze relative alla definizione ed al monitoraggio dei progetti personalizzati di presa in carico dei beneficiari – *«degli strumenti per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete»* a suo tempo determinati, unitamente agli *«ambiti territoriali»*, *«tramite le forme di concertazione con gli enti locali interessati»*.

In ogni caso, secondo quanto previsto dal comma 4 del decreto-legge *«l'estensione della sperimentazione è realizzata nelle forme e secondo le modalità stabilite in applicazione dell'articolo 60, comma 2, del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 aprile 2012, n. 35, fatti salvi i requisiti eventuali ed ulteriori definiti dalle Regioni interessate, d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento agli ambiti territoriali di competenza»*. Occorrerà quindi un ulteriore decreto, da adottare da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, per comprendere quali saranno i criteri di identificazione dei beneficiari e per tramite di quali Enti territoriali; l'ammontare della disponibilità sulle singole Carte d'acquisto, in funzione del nucleo familiare; le modalità di adozione della Carta per l'inclusione; le caratteristiche del progetto personalizzato di presa in carico; la decorrenza della sperimentazione ed i flussi informativi, così come prevede il citato comma 2 della legge 35/2012.

### **La Corte costituzionale, la Social Card e il finanziamento delle politiche sociali**

Il comma 5 dell'articolo 3 del decreto-legge prevede, nella parte conclusiva, che *«ulteriori finanziamenti della sperimentazione o ampliamenti dell'ambito territoriale di sua applicazione possono essere disposti da Regioni e Province autonome, anche se non rientranti nel Mezzogiorno»*.

Sul ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella sperimentazione delle Social Card è utile ricordare la sentenza con la quale la Corte costituzionale si è espressa, in data 11 gennaio 2010, in merito al ricorso presentato dalle

Regioni Emilia Romagna, Piemonte e Liguria alla stessa Corte costituzionale per la dichiarazione di illegittimità dei provvedimenti normativi con i quali venne istituita la Social Card.

Le Regioni ricorrenti sostenevano che alla luce del disposto dell'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione – che assegna allo Stato esclusivamente la competenza che riguarda la *«determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»* mentre riserva ogni altra funzione legislativa e regolamentare in materia di assistenza sociale alle Regioni – gli interventi previsti dai commi da 29 a 38-ter dell'articolo 81 della legge n. 133/2008, in quanto esplicitamente finalizzati a *«soccorrere le fasce deboli di popolazione in stato di particolare bisogno»* senza però essere elevati al rango di prestazioni di livello essenziale, dovevano essere restituiti alla piena competenza regionale.

La Corte, pur dichiarando inammissibili o non fondate le questioni di legittimità poste dalle Regioni, forniva alcune importanti precisazioni – delle quali è utile tener conto in sede di valutazione dei recenti provvedimenti del Governo – in ordine ai limiti delle competenze statali in materia di interventi assistenziali ed al ruolo delle Regioni e dei Comuni. In estrema sintesi la legittimità dell'intervento statale nelle materie di competenza regionale deriva dal fatto che lo Stato può stabilire *«la diretta erogazione di una determinata provvidenza (...) al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (...) quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura eccezionalmente negativa»*. La sentenza puntualizzava quindi che *«un tale intervento dello Stato deve, in altri termini, ritenersi ammissibile, nel caso in cui esso risulti necessario allo scopo di assicurare effettivamente la tutela di soggetti i quali, versando in condizioni di estremo bisogno, vantino un diritto fondamentale che, in quanto strettamente inerente alla tutela irrinunciabile della dignità della persona umana, soprattutto in presenza delle peculiari situazioni sopra accennate, deve essere garantito su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo, mediante una regolamentazione coerente a tale scopo»*.

Nella sentenza veniva altresì rilevato che, anche alla luce dei principi fondamentali degli articoli 2, 3, 38 e 117 della Costituzione, è legittimo un intervento diretto dello Stato nei casi in cui «*oltre a rispondere ai richiamati principi di eguaglianza e solidarietà, riveste quei caratteri di straordinarietà, eccezionalità e urgenza conseguenti alla situazione di crisi internazionale, economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese*». Di qui la legittimità dell'intervento effettuato con la Social Card che deve avere però carattere contingente e limitato nel tempo, in quanto, come prevede la sentenza, «*una volta cessata la situazione congiunturale che ha imposto un intervento di politica sociale esteso alla diretta erogazione della provvidenza, dagli strumenti di coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome non si può prescindere*».

Per il Governo è certamente possibile sostenere che la situazione di crisi «*che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese*», perdurando tutt'ora, continua a legittimare lo Stato ad avocare a sé i compiti amministrativi connessi ad una misura – segnatamente la vecchia Social Card “nazionale” – da applicare in modo uniforme al fine di garantire ai suoi titolari i mezzi adeguati ad una esistenza dignitosa (con la bellezza di 40 euro mensili). Ma le altre sperimentazioni avviate, relative alle Regioni meridionali ed ai 12 principali Comuni, dovrebbero indurre proprio questi soggetti istituzionali ad assumere, per le rispettive competenze in materia di programmazione ed esercizio della funzione assistenziale, un ruolo centrale nell'individuazione e nella definizione sul piano normativo di una prestazione di carattere economico finalizzata alla garanzia del “minimo vitale”, ricostruito proprio a partire dai principi costituzionali dell'inviolabilità della dignità umana e dello Stato sociale richiamati nella sentenza dei Giudici costituzionali.

Gli anni nei quali è nata e si è moltiplicata la Social Card sono invece, non certo a caso, quelli nei quali il ruolo delle Regioni e dei Comuni in materia di assistenza è stato più mortificato. Basti dire che i trasferimenti operati dal Ministero attraverso il Fondo nazionale delle politiche sociali sono passati dai circa 670 milioni del 2008 agli 11 milioni del 2012 e che, con la legge di stabilità 2013, il Fondo è stato

finanziato per un ammontare di circa 300 milioni, ma le risorse per le Regioni sono nuovamente azzerate a partire dal 2014.

Una disarmante spiegazione di tale anomalia è rinvenibile in un documento dell'Ufficio legislativo del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 4 giugno 2013 (33) nel quale si afferma che «*la materia attiene evidentemente all'attuazione del federalismo fiscale, nel cui contesto non è previsto il finanziamento nazionale con Fondi dedicati delle politiche di competenza regionale. Manca però in tale contesto un'attenzione specifica alle peculiarità delle politiche sociali del nostro Paese, caratterizzate dalla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni – elemento necessario nei meccanismi di finanziamento adottati in attuazione del federalismo fiscale. In altri termini, in coincidenza con il venir meno del finanziamento nazionale, non si è predisposto un meccanismo alternativo di finanziamento*».

Quindi, mentre si finanziano nuove sperimentazioni con la Social Card – strumento di intervento tipico di un centralismo statale legittimato dalla Corte costituzionale solo in quanto caratterizzato da «*straordinarietà, eccezionalità e urgenza*» – si scopre che vi è «*la necessità di una riforma dei meccanismi di finanziamento della spesa sociale territoriale (...) per porre rimedio a tale discrasia*» e che «*vanno prioritariamente reperite risorse per il prossimo triennio per evitare l'interruzione di servizi fondamentali per i cittadini più fragili in un momento di estrema difficoltà*» (34).

In ogni caso tutto, oggi, si tiene. Se nella fase di avvio della Social Card ben tre importanti Regioni avevano di fatto richiesto che le risorse destinate a finanziare la misura venissero invece destinate al Fondo per le politiche sociali – per consentire alle Regioni l'esercizio delle proprie competenze in materia di assistenza – adesso nessun amministratore locale sembra più rilevare come una contraddizione il fatto che si portino avanti due linee di finanziamento che mal si connettono tra loro (in particolare se ci si riferisce agli interventi assistenziali messi in atto a livello territoriale) e con l'impianto nor-

(33) Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ufficio legislativo. Senato della Repubblica: XI Commissione lavoro e previdenza sociale – 4 giugno 2013. Scheda N. 1, Il finanziamento nazionale delle politiche sociali territoriali.

(34) *Ibidem*.

mativo che regola le competenze dei vari livelli istituzionali (35).

Significativa in tal senso la Mozione 1-00034 presentata da Stefano Lepri – Senatore piemontese del Partito Democratico – ed approvata all'unanimità nella seduta del 7 maggio 2013 (36), con la quale il Senato impegna il Governo:

«1) ad adottare misure urgenti in materia di povertà già nel 2013:

a) impegnandosi a cercare di garantire, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, un aumento del fondo nazionale per le politiche sociali, da trasferirsi per il tramite delle Regioni agli enti gestori, condizionandone l'erogazione all'adozione entro tempi brevi di piani di azione per il contrasto dei fenomeni di povertà e impoverimento. Gli interventi potranno essere gestiti localmente in forma integrata con soggetti non profit con consolidata e comprovata esperienza

(35) In proposito così si esprime Paolo Di Giacomo, area welfare della Lega delle Autonomie, intervistato dall'Agenzia Dire: «“Di Giacomo, la vecchia Social Card è stata fortemente criticata, cosa cambia con questa?”: “La nuova Social Card, così come si configura, risponde pienamente alle raccomandazioni della Ue, finalizzate a strategie di inclusione attiva. Quindi finalmente ci si propone di attivare un processo di graduale superamento della condizione di povertà attraverso percorsi di reinserimento lavorativo e sociale” (...). “La sperimentazione prevede che ad occuparsi dei progetti di inclusione siano i Comuni, Enti locali ormai allo stremo, senza sfiorare il patto di stabilità”: “I Comuni sono il primo front office della domanda e del disagio sociale e la sperimentazione li mette davanti a compiti amministrativi e gestionali molto importanti, in un contesto che registra difficoltà crescenti di molti assessorati alla politiche sociali, dopo anni di tagli al personale e alle risorse, con il progressivo arretramento, in molte realtà territoriali, verso le vecchie pratiche assistenzialistiche. La partecipazione di tutti i soggetti impegnati nel campo del sociale a livello territoriale, come ad esempio coop sociali, volontariato ed onlus, alla definizione e alla gestione dei programmi e dei progetti deve essere senza dubbio una delle carte prioritarie per il successo della sperimentazione”». Giudizio ampiamente condiviso anche da Amelia Frascaroli, Assessore ai servizi sociali di Bologna, che alla domanda su cosa cambia per lei e per i bolognesi con la nuova Social Card, risponde: «“Cambia che abbiamo un milione e seicentomila euro per un intervento strutturale di welfare per le classi più disagiate e di questi tempi non è poco. La nuova Social Card si distacca moltissimo dalla precedente: è una misura che viene attivata e si inserisce in una logica di reinserimento sociale e lavorativo, non è un mero trasferimento di soldi come in passato. Siamo cioè di fronte ad una cosa che in Italia non è mai esistita, nonostante la legge 328 lo preveda, e che finalmente ci toglie dal fanalino di coda della civiltà europea, visto che insieme alla Grecia siamo l'unico Stato del vecchio continente che non ha mai sperimentato programmi strutturati contro la povertà. Insomma il giudizio non può che essere positivo, anche perché non è una misura economica a pioggia, ma un sostegno condiviso, per noi cambia molto” ». “In 12 città c'è la nuova Social Card”, Op. cit.

(36) Oltre a quella di Stefano Lepri, la mozione reca le firme di Zanda, Angioni, Amati, Astorre, Cantini, Chiti, Cirinnà, Cociancich, D'Adda, Del Barba, Di Giorni, Fedeli, Bavero, Gatti, Ghedini Rita, Marcucci, Martini, Mirabelli, Morgoni, Orrù, Padua, Pezzopane, Pinotti, Spillabotte, Vaccri, Vattuone.

nella raccolta e distribuzione di beni di prima necessità o nell'elargizione di aiuti per soddisfare bisogni primari;

b) impegnandosi, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, ad estendere la sperimentazione della nuova Social Card, il cui avvio è previsto, dal decreto 10 gennaio 2013 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro pochi mesi nelle 12 città con più di 250.000 abitanti, con speciale riguardo ai nuclei familiari poveri e con figli minori, in modo da ampliare la platea dei beneficiari e consolidare le caratteristiche di misura universalistica di contrasto alla povertà;

c) impegnandosi, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, a finanziare la Social Card già esistente, introdotta dall'articolo 81, commi 32-37, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, visto che risulta finanziata fino a ottobre, mentre va assicurata almeno fino al 2013;

d) impegnandosi, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica, a cercare di reperire risorse da destinare, tramite le Regioni, al sostegno della morosità incolpevole, per evitare che i fenomeni di impoverimento determinino la perdita dell'abitazione;

2) a procedere, nel rispetto delle norme di legge, alla firma del riparto delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali concordato in sede di conferenza delle Regioni, al fine di rendere queste risorse immediatamente disponibili alle Regioni e quindi agli enti gestori;

3) ad inserire, nell'ambito del programma nazionale di riforma, in sede di definizione della nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza, interventi di riforma delle politiche sociali e abitative, con particolare riferimento alle azioni di contrasto della povertà, quali misure di sostegno al reddito e di supporto a percorsi di uscita dalla condizione di indigenza».

## Osservazioni conclusive

La lettura della mozione Lepri consente di comprendere come la posizione dell'attuale maggioranza di Governo, in materia di Social Card, sia praticamente indistinguibile, per quanto attiene alla vecchia Carta, da quella degli Esecutivi precedenti. Quanto alla nuova, se il

Ministro Sacconi voleva far gestire la sperimentazione della nuova Social Card nelle 12 città più grandi agli enti caritativi, con l'intervento di Monti si restituisce un ruolo più centrale ai Comuni recuperando anche una funzione per i "professionisti del sociale", incaricati della stesura del "progetto d'integrazione" del beneficiario. Ma, come evidenziato nel testo, i Senatori della Repubblica impegnano comunque il Governo Letta a condizionare l'erogazione agli Enti gestori, per tramite delle Regioni, dell'eventuale aumento del Fondo nazionale per le politiche sociali «*all'adozione entro tempi brevi di piani di azione per il contrasto dei fenomeni di povertà e impoverimento*», piani che – pur senza più imporre il ruolo esclusivo – potranno essere «*gestiti localmente in forma integrata con soggetti no profit con consolidata e comprovata esperienza nella raccolta e distribuzione di beni di prima necessità o nell'elargizione di aiuti per soddisfare bisogni primari*».

Giova inoltre rimarcare che in tal modo si vincola una parte delle risorse destinate alle politiche sociali ad un utilizzo secondo finalità decise a livello statale (contrasto alla povertà) – esattamente come è avvenuto ed avviene per le Social Card (vecchia, nuova e nuovissima) delle quali si intende proseguire ed ampliare la sperimentazione – senza considerare che il Fondo nazionale è, in base alla legge vigente, destinato ad un utilizzo regolato da norme programmatiche ormai di esclusiva competenza regionale (a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione) e sull'esercizio delle funzioni socio-assistenziali da parte dei Comuni singoli o associati negli ambiti territoriali dei Piani di zona (37). Fatta ovviamente salva la titolarità esclusiva dello Stato a definire con legge i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali in tutto il Paese.

L'esercizio di tale prerogativa non sembra però rientrare tra le priorità dell'attuale Governo e dunque si prosegue, in barba alle norme,

(37) Giova ricordare quanto disposto dall'articolo 4 ("Sistema di finanziamento delle politiche sociali") della legge 328/2000 che, al comma 4, recita: «*Le spese da sostenere da parte dei Comuni e delle Regioni sono a carico, sulla base dei piani di cui agli articoli 18 e 19, delle risorse loro assegnate del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 59, comma 44, della legge 27 dicembre, n. 449, e successive modificazioni, nonché degli autonomi stanziamenti a carico dei propri bilanci*». Gli articoli citati si riferiscono, rispettivamente: al "Piano nazionale e piani regionali degli interventi e dei servizi sociali" (articolo 18) e al "Piano di zona" (articolo 19).

senza soluzione di continuità, sulle linee tracciate dagli Esecutivi precedenti: in attesa degli auspici (dalla mozione del Senato) «*interventi di riforma delle politiche sociali e abitative, con particolare riferimento alle azioni di contrasto della povertà, quali misure di sostegno al reddito e di supporto a percorsi di uscita dalla condizione di indigenza*» da «*inserire, nell'ambito del programma nazionale di riforma*».

Di fronte al proliferare della Social Card occorre ritrovare la capacità di discuterne come di un mezzo e non come di un fine. Uno strumento, dunque, il cui funzionamento può essere valutato seriamente solo se si ha ben chiaro cosa si vuole ottenere utilizzandolo. E siccome si è detto che con la Social Card si intende contrastare la povertà, allora è doveroso che il Governo precisi se di tale fenomeno si intendono contenere gli effetti – ed allora può darsi che la Carta (così come le mense per poveri, i pacchi viveri, la fornitura di abiti usati, ecc.) possa servire alla bisogna – o se, come sarebbe auspicabile, si intendono individuare le diverse cause dell'impoverimento per aggredirle e rimuoverle; ed allora è difficile credere che la Social Card, anche nella nuova versione, possa supplire alla mancanza di interventi strutturali volti al sostegno del reddito di chi perde o non trova lavoro, a favorire l'occupazione e ad affrontare l'anomalia di un Paese (il nostro) nel quale si moltiplicano ed allargano le aree dei "lavoratori poveri" (38).

Una cosa è però certa: che va fatto rapidamente ordine tra tutte le misure di sostegno del reddito che si sono stratificate attraverso i decenni e che oggi convivono disordinatamente in un sistema di sicurezza sociale (39) (pensioni ed assegni sociali; pensioni di invalidità; integrazioni al minimo; assegni di maternità e per nuclei con almeno tre figli minori ex articoli 65 e 66 della legge 448/1998; ecc.) che dovrebbe invece essere messo in condizione di assicurare livelli unitari di prestazioni, in tutto il territorio nazionale, a coloro che non beneficiano (in tutto o in parte) del sistema previdenziale ed hanno effettiva necessità di un reddito accetta-

(38) «*Oltre che tra le famiglie di operai (dal 7,5% al 9,4%) e di lavoratori in proprio (dal 4,2% al 6%), la povertà assoluta aumenta tra gli impiegati ed i dirigenti (dall'1,3% al 2,6%) e tra le famiglie dove i redditi da lavoro si associano a redditi da pensione (dal 3,6% al 5,3%)*». Rapporto Istat sulla povertà in Italia - Anno 2012.

(39) "Per la creazione di un nuovo settore: la sicurezza sociale", *Prospettive assistenziali*, n. 121, 1998.

bile per vivere. Ed è doveroso che la selezione dei beneficiari degli interventi di sostegno avvenga sempre prendendo in considerazione il complesso dei patrimoni, mobiliari e immobiliari, realmente posseduti e che si tenga conto delle donazioni eventualmente effettuate. In tal modo si potrebbero recuperare le risorse necessarie ad assicurare livelli adeguati di reddito agli anziani ed agli inabili al lavoro in condizioni di povertà. Infine occorre rendere esigibile il diritto all'assistenza sociale per quei soggetti che necessitano di ulteriori e specifici interventi di sostegno per evitarne l'emarginazione e l'esclusione sociale.

I due problemi che si pongono, con maggior forza che in passato, in questa fase di crisi sono la povertà dei soggetti impossibilitati, non certo per loro volontà, a procurarsi un reddito lavorando e l'impoverimento – determinato dalla sotto occupazione, dai bassi salari e dalla disoccupazione generalizzata – di chi è invece in grado di lavorare (40). Al primo problema occorre rispondere, partendo dalle misure già previste, con la creazione di un valido sistema di sicurezza sociale nazionale e rendendo esigibile il diritto all'assistenza sociale per coloro che necessitano di ulteriori interventi di protezione. Al secondo si deve provvedere nell'ambito del settore del lavoro, sostenendo – economicamente e con interventi di formazione – chi perde (o non trova) una occupazione.

Nella situazione attuale la pensione e l'assegno sociale, l'integrazione al minimo pensionistico, la maggiorazione sociale e la pensione di invalidità civile vengono purtroppo applicati, come si è evidenziato, a beneficiari selezionati sulla base del solo reddito dichiarato a fini Irpef: senza prendere cioè in considerazione il valore reale dei beni mobiliari e immobiliari posseduti. E da ciò consegue che una parte rilevante della spesa stanziata per questi istituti viene destinata a persone il cui reddito è sicuramente superiore alle soglie di povertà (assoluta o relativa), determinando in tal modo una ulteriore penalizzazione di chi povero lo è realmente.

(40) «Nel 2012 il 12,7% delle famiglie è relativamente povero (per un totale di 3 milioni 232mila) e il 6,8% lo è in termini assoluti (1 milione 725mila). Le persone in povertà relativa sono il 15,8% della popolazione (9 milioni 563mila), quelle in povertà assoluta l'8% (4 milioni 814mila). Tra il 2011 e il 2012 aumenta sia l'incidenza di povertà relativa (dall'11,1% al 12,7%) sia quella di povertà assoluta (dal 5,2% al 6,8%) in tutte e tre le ripartizioni territoriali». Rapporto Istat, Op. cit.

Si è detto più volte che nell'ambito della condizione di povertà occorre distinguere le cause che la determinano e definirne correttamente le caratteristiche (povertà assoluta o relativa). Per gli anziani non in grado di provvedere alle proprie esigenze fondamentali a causa di pensioni inadeguate e per gli inabili al lavoro la soluzione deve essere ricercata assicurando loro, nell'ambito della sicurezza sociale, un "minimo vitale" ed integrando tale misura con la garanzia di ricevere l'ulteriore assistenza eventualmente necessaria da parte dei Comuni. Anche ai minori deve essere assicurato il diritto all'assistenza sociale, avendo però l'accortezza di intervenire in primo luogo sulle cause più comuni e generalizzate dell'impoverimento dei loro genitori (la mancanza di lavoro o un salario insufficiente).

A tale proposito va osservato che quando la povertà di soggetti adulti è determinata non dalla oggettiva incapacità lavorativa, ma dalla mancanza di opportunità di lavoro o da una remunerazione insufficiente del lavoratore, è del tutto fuorviante proporre quale soluzione, una valutazione della condizione sociale della famiglia da parte di un operatore comunale, a cui far seguire la stesura di un "progetto d'integrazione". L'inoccupato, il disoccupato, il sotto occupato o il lavoratore sottopagato non appartengono – necessariamente – alla tipologia dei cosiddetti "casi sociali" in carico ai servizi socio-assistenziali (per i quali occorrono interventi volti a disincentivarne i comportamenti devianti od opportunistici nei confronti del lavoro e di tutela della prole dagli effetti della scarsa capacità ad esercitare la funzione di genitori). Al contrario sono persone, solitamente in grado di elaborare il proprio progetto d'integrazione, alle quali vanno effettivamente assicurati servizi formativi, d'inserimento professionale, di istruzione, ma a ciò si deve provvedere attraverso i Centri per l'impiego. Ai quali dovrebbe competere anche l'istruttoria per l'erogazione e la gestione di una misura, universale e selettiva, che preveda di trasferire risorse per il sostegno economico degli inoccupati e dei disoccupati in cambio di precise regole di comportamento da parte dei percettori. Dunque una misura da incardinare strettamente alla formazione ed al lavoro, che rappresenta il fulcro del sistema dei diritti e delle istituzioni che definiscono le linee

(segue alla pag. 27)

di fondo del nostro sistema costituzionale. La grave anomalia del nostro Paese risiede infatti nella mancanza di misure di sostegno al reddito minimo di chi perde, o non trova, un lavoro. L'indennità di disoccupazione o di mobilità coprono infatti in modo frammentario ed insufficiente i lavoratori .

In buona sostanza si tratta di adeguare il nostro sistema normativo (cominciando però con l'applicare le leggi che già ci sono) al fine di dare finalmente piena attuazione alla Costituzione. Alla povertà determinata da una mancata collocazione occupazionale non imputabile ad una volontà soggettiva, si deve porre rimedio dando attuazione al dettato dell'articolo 4 che tutela il lavoro promuovendo le condizioni che rendono effettivo tale diritto-dovere. Alla sempre più diffusa povertà generata da un reddito da lavoro insufficiente, tutelando (articolo 36) il diritto del lavoratore ad una «*retribuzione*

*proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa*». Senza dimenticare che «*i lavoratori hanno diritto che siano prevenuti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*» (articolo 38, comma 2). Inoltre ai soggetti particolarmente deboli, meno in grado di rappresentarsi e, quindi, di difendersi (minori, anziani ed inabili al lavoro), deve essere assicurato un "minimo vitale" (che consenta di rispondere ai bisogni essenziali di mantenimento) e garantito, come prestazione di livello essenziale, il diritto all'assistenza sociale da parte dei Comuni (41) (articolo 38, comma 1).

---

(41) Cfr. Mauro Perino, "Preoccupanti le proposte della Fondazione Zancan sull'assistenza sociale", *Prospettive assistenziali*, n. 181, 2013.