



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di laurea magistrale
Lavoro, cittadinanza sociale, interculturalità.

Tesi di Laurea

—
Ca' Foscari
Dorsoduro 3246
30123 Venezia

**LA NUOVA CARTA ACQUISTI
SPERIMENTALE.
METTIAMO LE CARTE IN TAVOLA.**

Relatore

Ch. Prof.ssa Campomori Francesca

Laureando

Angela Zin, matricola 833526

Anno Accademico

2014/ 2015

*Non è abbastanza fare dei passi
che un giorno ci condurranno alla meta,
ogni passo dev'essere lui stesso una meta,
nello stesso tempo in cui ci porta avanti.*

(Goethe)

INDICE DELLA TESI

INTRODUZIONE.

CAPITOLO I- CONTRO LA POVERTA': UNA PANORAMICA SULLE POLITICHE DI CONTRASTO IN ITALIA ED EUROPA.

1- La povertà: definizioni, concetti e misure di contrasto.

2- Le politiche di contrasto alla povertà in Europa.

2.1- Europa sociale.

2.2- Le politiche di reddito minimo nell'UE 27.

3- Povertà all'italiana.

3.1- Uno sguardo al passato: dalla Commissione Onofri alla social card ordinaria.

3.1.1- La social card ordinaria.

3.2- Uno sguardo al locale.

4- Conclusioni.

CAPITOLO II- LA SPERIMENTAZIONE DELLA NUOVA SOCIAL CARD: MISURA A TEMPO DETERMINATO O ISTITUTO PERMANENTE?

1- Dal problema alla soluzione: il gioco delle carte.

2- La sperimentazione prevista dal decreto.

2.1- Soggetti coinvolti.

2.2- Risorse destinate alla sperimentazione.

2.3- Nuclei familiari beneficiari e requisiti d'accesso.

2.4- Il beneficio economico.

2.5- I progetti personalizzati e la scheda di presa in carico.

3- Il disegno di ricerca e gli strumenti di raccolta dei dati.

3.1- Il questionario generale.

3.1.1- Struttura del questionario.

3.1.2- Limiti e punti di forza del questionario.

3.2- Il questionario sul benessere dei minori.

3.2.2- Considerazioni sul questionario per i minori.

4- La scheda di presa in carico per la sperimentazione della Nuova carta acquisti.

5- Conclusioni.

CAPITOLO III- ANALISI DEI PRIMI DATI SULLA SPERIMENTAZIONE: GIOCHIAMO A CARTE SCOPERTE.

1-Tra il dire e il fare: richiedenti e beneficiari effettivi della social card.

2- Questioni d'accesso.

2.1- Accesso alle informazioni.

2.2- Come accedere al beneficio.

2.3- L'accesso tra i nuclei familiari beneficiari.

3- La sperimentazione a Venezia.

3.1- La sperimentazione a Venezia: alcune note tecniche.

3.2- L'accesso alla sperimentazione delle famiglie veneziane.

3.3- Famiglia o famiglie?

3.4- Economia della famiglia, accesso al mercato del lavoro e ai sussidi pubblici.

3.5- Alloggio e residenza.

3.6- Immigrazione.

3.7- Istruzione e formazione.

3.8- Salute e benessere.

4- Conclusioni.

CONCLUSIONI DELLA TESI.

Bibliografia e sitografia.

INTRODUZIONE.

Oggetto e struttura della tesi.

Da diversi anni in Italia è manifesta e manifestata la necessità di introdurre politiche di lotta alla povertà, volte a contrastare in modo permanente l'incidenza di questo fenomeno sempre più in crescita. In Italia, infatti, non è tutt'oggi previsto un istituto permanente e universale che garantisca un sostegno agli individui dal punto di vista reddituale. Il carattere emergenziale, sporadico, categoriale e solamente sperimentale degli interventi attuati fino ad oggi, hanno fatto emergere la necessità di disegnare e attuare una misura di sostegno del reddito impostata secondo una logica di attivazione dei soggetti beneficiari. Questa misura è la Nuova carta acquisti sperimentale introdotta nell'ordinamento italiano con il Decreto interministeriale 10 Gennaio 2013, n.102 ¹.

La sperimentazione della carta acquisti sperimentale, avviata a partire dal 2013, sarà l'oggetto d'interesse della presente tesi. Questa sperimentazione s'inserisce concretamente all'interno del dibattito circa l'istituzione di una misura permanente di contrasto alla povertà, in quanto essa è stata presentata come prova tecnica necessaria all'introduzione dell'istituto denominato *Sostegno per l'inclusione attiva* (SIA). Con la sperimentazione, infatti, si mira a raccogliere i dati necessari atti alla costruzione di un istituto di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale da estendere su tutto il territorio nazionale, che abbia caratteristiche di universalità e che sia adottato secondo i principi di attivazione e inclusione degli individui².

La scelta di approfondire tale questione è avvenuta a seguito del tirocinio svolto nel corso della magistrale presso il Comune di Venezia, nel quale io e altri due studenti abbiamo partecipato alla sperimentazione.

Quest'elaborato si propone di ripercorrere le fasi di produzione e implementazione della sperimentazione della nuova carta acquisti, tutt'oggi in corso, analizzando gli aspetti cruciali di questa misura d'intervento. Nel perseguire tale obiettivo,

1 Decreto 10 gennaio 2013 n.102 , Attuazione della sperimentazione della nuova carta acquisti, adottato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in concerto col Ministero dell'economia e delle finanze.

2 Tutte le informazioni circa i principi e gli obiettivi del SIA sono contenute nella Rapporto del Gruppo di lavoro sul reddito minimo istituito dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con Decreto del 13 giugno 2013, intitolato "*Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*", scaricabile in formato pdf al seguente link
http://www.lavoro.gov.it/Priorita/Documents/Relazione_povert%C3%A0_18settembre2013.pdf

toccheremo le seguenti macro aree tematiche declinate in argomenti specifici:

- *Il fenomeno della povertà e le politiche di contrasto*: forme e concetti di povertà; corrispondenza tra il concetto di povertà e le forme d'intervento delle istituzioni pubbliche in materia; iniziative locali, nazionali e internazionali in materia di lotta alla povertà;
- *L'istituto del reddito minimo d'inserimento e le politiche in materia* in Italia e Unione europea: storia, legislazione e logiche d'intervento ;
- *Le basi della sperimentazione*: analisi del contesto storico, politico e sociale; normativa di riferimento;
- *Il disegno di ricerca per la valutazione della nuova carta acquisti sperimentale*: obiettivi generali e specifici; soggetti coinvolti; tempistiche; risorse disponibili; gli strumenti di rilevazione dei dati; struttura la presa in carico dei nuclei familiari beneficiari;
- *La fase d'accesso alla sperimentazione*: le differenze tra contesti locali in merito a organizzazione dei servizi, risorse disponibili e impiegate, modalità d'accesso, nuclei familiari beneficiari; ricostruzione degli elementi che hanno caratterizzato la prima parte della sperimentazione nel Comune di Venezia.

Queste tematiche saranno sviluppate nel corso dei tre capitoli della tesi.

Il primo capitolo mira a fornire una panoramica generale sul fenomeno della povertà e sulle strategie di contrasto messe in atto a livello locale, nazionale ed europeo. Ricostruire questa cornice storica e teorica ci permetterà in seguito di collocare la sperimentazione entro un panorama concettuale, economico, sociale e normativo ben definito, utile al fine di una migliore comprensione dell'evoluzione degli avvenimenti che hanno condotto alla realizzazione della sperimentazione della Nuova carta acquisti.

Nell'approfondire il fenomeno della povertà saranno anzitutto analizzati i concetti adottati in letteratura e in statistica per riferirsi e investigare questo fenomeno. Riporteremo le definizioni di *povertà relativa e assoluta, multidimensionale, soggettiva e infantile*, dato che questi sono i concetti base assunti durante la fase di progettazione della sperimentazione. Il concetto di povertà multidimensionale, ad esempio, è un elemento cruciale della logica d'intervento della sperimentazione. Assumendo, infatti, che la povertà non è solamente una condizione di deprivazione materiale ma che, in quanto fenomeno sociale, ha una struttura più complessa, la

nuova carta acquisti non è stata disegnata come forma di erogazione di un contributo economico fine a sé stesso. Oltre al beneficio, infatti, è prevista l'inclusione e l'attivazione dei soggetti del nucleo familiare, al fine di favorirne l'indipendenza. Esamineremo, inoltre, i concetti di *povertà relativa* e *assoluta* poiché l'obiettivo generale del SIA è quello di fornire un sostegno efficace agli individui che vivono in una condizione assoluta di povertà. Un concetto che sempre più viene preso in considerazione nelle indagini sociali, è quello di povertà soggettiva. Il benessere, infatti, non è solamente un dato di fatto ma anche un dato percepito. Misurare la povertà solamente da un punto di vista oggettivo, esclude gli osservatori più importanti di questo fenomeno, ovvero, coloro che vivono ogni giorno la condizione di povertà. Permettere a quest'individui di partecipare alle ricerche con le loro dichiarazioni e storie di vita è in linea con i principi di inclusione e attivazione propri della sperimentazione. Poiché la social card sperimentale è una misura a sostegno delle famiglie con minori a carico, faremo anche un breve accenno alla questione della *povertà infantile* e della trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze.

Dopo questa breve panoramica, ci occuperemo di descrivere e analizzare le diverse strategie di lotta alla povertà adottate a livello internazionale e nazionale. L'obiettivo sarà quello di comparare le misure adottate dai vari governi, sottolineando i punti di forza e i limiti delle strategie d'intervento considerate.

Esamineremo, in primo luogo, la produzione normativa delle istituzioni dell'Unione europea in tema di contrasto alla povertà. Ci occuperemo delle principali raccomandazioni europee in materia, nonché delle previsioni dalla Strategia Europa 2020, approvata dalla Commissione e dal Consiglio europeo nei primi mesi del 2010. Un tema che sarà affrontato in questa parte è quello relativo alle politiche di reddito minimo nell'Ue 27. Gli Stati membri hanno adottato o non adottato come nel caso dell'Italia, una pluralità di modelli di schemi di reddito minimo. L'armonizzazione delle politiche in materia su tutto il territorio dell'Unione, è uno degli obiettivi principali delle istituzioni europee ormai da diversi anni. Ridurre queste disuguaglianze di accesso alle prestazioni sociali è, infatti, la base per la costruzione di un'“Europa sociale” che sia in grado di coordinare a livello centrale le strategie d'intervento secondo la logica dell'universalismo.

Dopo aver indagato il panorama europeo, scenderemo di un livello per concentrarci sulle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale adottate in Italia a partire

dagli Anni '90 del '900, fino alla più recente introduzione della carta acquisti ordinaria, istituita con la L.133/2008.

Nel corso degli anni anche l'Italia ha adottato, in linea con le strategie adottate da molti altri Paesi, alcune misure come, ad esempio, la prova dei mezzi per l'accesso ai benefici sociali o programmi di tipo *food stamp*. Nonostante ciò, permane quel vuoto normativo e di politiche atte a garantire, in modo eguale su tutto il territorio nazionale, un sostegno effettivo alle persone che vivono in una condizione di povertà ed esclusione sociale.

Per colmare questa lacuna a livello centrale, le Regioni italiane hanno agito secondo i propri schemi territoriali, ampliando di fatto ancor di più le disuguaglianze tra sistemi di welfare locali. Ciò è stato reso possibile anche dalla riforma del Titolo V della Costituzione, con la quale è stata affidata potestà legislativa esclusiva alle Regioni in materia socio-assistenziale. La mancata istituzione del reddito minimo da parte del governo centrale, da un lato, e la maggiore autonomia affidata ai governi locali, dall'altro, hanno contribuito a frammentare e indebolire ulteriormente il sistema di *welfare* italiano.

La sperimentazione si propone di fornire le basi tecniche per superare proprio questa criticità. La Nuova social card sperimentale, infatti, è stata concepita come un dispositivo necessario al fine di perfezionare i contenuti dell'istituto denominato Sostegno per l'inclusione attiva, con il quale si mira a introdurre una misura di contrasto alla povertà assoluta, universale e adottata in maniera eguale su tutto il territorio.

La sperimentazione è stata recepita all'interno dell'ordinamento italiano con l'adozione del Decreto interministeriale 10 gennaio 2013 n.102, del Ministro del lavoro e delle politiche sociali in concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. I contenuti del decreto e i passaggi che hanno portato alla sua adozione, saranno oggetto del secondo capitolo della tesi.

In questo capitolo sarà dapprima esaminata la fase di ideazione e adozione della nuova carta acquisti sperimentale. Nel fare ciò non si può non prescindere dall'introduzione di un'altra misura che ha preceduto la social card sperimentale, ovvero, la carta acquisti ordinaria. Questi programmi sono diventati oggetto d'interesse e di produzione di provvedimenti in materia da parte dei diversi esecutivi

negli ultimi anni. Un interesse che ha trovato uno spazio consistente all'interno programmi di tutti i partiti politici. Saranno parte di quest'analisi anche le dichiarazioni pubbliche delle varie parti sociali che si sono espresse circa la social card e la necessità di adottare schemi permanenti di protezione sociale in tema di povertà. Comprendere il contesto economico, politico e sociale entro il quale è stata ideata e avviata la Sperimentazione sarà il supporto concettuale che ci consentirà di esaminare in modo critico il decreto attuativo della sperimentazione.

Tale analisi includerà la valutazione delle previsioni normative in riferimento a obiettivi, soggetti attuatori, caratteristiche dei nuclei familiari beneficiari e risorse economiche destinate alla sperimentazione. Il decreto contiene specifiche previsioni circa le modalità di valutazione, monitoraggio e raccolta dei dati. Su queste basi l'ente di ricerca commissionato dal governo (Isfol) ha delineato il disegno di ricerca, prevedendo quali strumenti di raccolta dei dati due questionari da somministrare secondo la modalità di autocompilazione assistita e una scheda di presa in carico.

È molto raro che tra previsioni politiche e attuazione concreta di queste vi sia una piena coincidenza. Nel terzo capitolo ci occuperemo di indagare proprio l'avvenuta o meno corrispondenza tra i contenuti del decreto e ciò che invece è realmente accaduto nel corso della fase di accesso alla sperimentazione. Nonostante non sia ancora possibile effettuare un'analisi comparata delle risposte fornite dai beneficiari circa il provvedimento della social card sperimentale, dato che i dati raccolti attraverso i questionari d'accesso non sono ancora stati messi a disposizione da parte del Ministero, è comunque possibile avanzare alcune considerazioni sulle premesse metodologiche, tecniche e organizzative della sperimentazione.

Effettueremo un'analisi comparata tra i 12 Comuni coinvolti in merito a: target di riferimento, criteri di accesso alla sperimentazione, numero di beneficiari, risorse disponibili e quelle impiegate. Nonostante la sperimentazione sia stata progettata come sistema di valutazione da estendere in modo eguale su tutti i comuni coinvolti, si possono rilevare alcune differenze già in questa prima fase d'accesso. Cercheremo di esaminare le cause ipotetiche che possono aver creato queste difformità, attraverso l'analisi delle possibili cause che possono aver inciso sull'accesso alla sperimentazione.

Metodi e materiali di ricerca.

La prima parte della tesi sarà sostanzialmente compilativa. Il primo capitolo, infatti, è stato elaborato attraverso la presa in esame della letteratura presente sin materia. Per quanto riguarda le parti successive, invece, l'idea originaria era quella di compiere un'analisi quantitativa dei primi dati raccolti attraverso i questionari d'accesso alla sperimentazione, comparando i risultati ottenuti all'interno dei 12 Comuni coinvolti. Questi dati, però, non sono stati ancora messi a disposizione da parte del Ministero e saranno ad ogni modo pubblicati in forma aggregata, non permettendo una vera e propria comparazione tra le varie città campione. Per quest'ordine di ragioni l'approccio adottato sarà prevalentemente di tipo qualitativo. La ricerca, infatti, è stata effettuata attraverso l'analisi documentale di testi, provvedimenti, articoli e conferenze stampa, tramite l'uso di interviste on-line (agli operatori di Isfol, Comuni e Ministero), e grazie alle dichiarazioni dei beneficiari del Comune di Venezia raccolte nel corso del tirocinio. L'analisi di tipo quantitativo sarà circoscritta alla comparazione tra i dati riferiti al numero di richieste presentate per accedere alla sperimentazione, all'ammontare dei nuclei familiari che hanno effettivamente beneficiato della carta acquisti sperimentale e alle risorse destinate e impiegate dai singoli Comuni. Quest'analisi è stata elaborata sulla base dei dati messi a disposizione da Ministero e Isfol. A fronte dei risultati ottenuti, saranno avanzate una serie di ipotesi verificabili, per ora, solo attraverso l'analisi della documentazione prodotta dai singoli enti locali per l'avvio e la gestione della sperimentazione (delibere e determine, accordi di programma, avvisi pubblici, moduli di richiesta del beneficio etc.) e attraverso un'analisi etnografica (raccolta delle dichiarazioni dei beneficiari nel corso della somministrazione dei questionari durante i quali spesso sono avvenute vere e proprie interviste nonché raccolte di storie di vita).

Obiettivi della ricerca.

L'obiettivo generale della ricerca è quello di ripercorrere le fasi di produzione e implementazione della sperimentazione della nuova carta acquisti, analizzando gli aspetti cruciali di questa misura d'intervento

Quest'obiettivo sarà declinato in una serie di obiettivi specifici:

- *costruzione delle premesse teoriche*: individuare i concetti inerenti al tema della povertà e delle politiche messe in atto per contrastare questo fenomeno. Solo dopo aver delineato questo quadro generale potrà svilupparsi un'analisi critica coerente con l'obiettivo generale della ricerca;

- *decostruzione e analisi del contesto di riferimento*: comprensione delle dinamiche di contesto che hanno consentito la progettazione della sperimentazione. Il concetto di contesto è qui da considerarsi in senso ampio. Dal punto di vista geografico, infatti, il contesto di riferimento sarà quello locale, nazionale e sovranazionale (Ue). Inoltre, si farà riferimento alle circostanze sociali, economiche e politiche che rappresentano, per l'appunto, fattori di contesto sui quali è necessario indagare;
- *ricostruzione delle fasi del processo di policy making in oggetto*: analisi dei passaggi che vanno dalla definizione iniziale del problema ai sistemi di valutazione previsti;
- *identificazione dei punti di forza e dei limiti della sperimentazione*: confronto tra le città coinvolte in merito alle fasi di formulazione e implementazione della misura;
- *fornire spunti per ulteriori riflessioni e ricerche.*

CAPITOLO I

Contro la povertà: una panoramica sulle politiche di contrasto in Italia ed Europa.

A differenza di altri Paesi, l'Italia si è contraddistinta per la sua cronica difficoltà ad affrontare il problema della povertà in modo sistematico. Storicamente, infatti, l'intervento dello Stato italiano in materia è stato incostante, non esteso in maniera omogenea su tutto il territorio e spesso supplito dalle organizzazioni del terzo settore, in particolare dalle associazioni religiose, benefiche e caritatevoli. Il particolarismo, la categorialità degli interventi in materia e l'alta frammentazione del sistema di *welfare*, hanno impedito che un istituto di contrasto alla povertà prendesse piede in modo generalizzato su tutto il territorio.

Negli ultimi anni, anche a causa delle raccomandazioni provenienti dalle istituzioni europee, i *policy makers* italiani si sono attivati al fine di prevedere un istituto di contrasto alla povertà assoluta all'interno del nostro ordinamento. Quest'istituto è stato denominato *Sostegno per l'inclusione Attiva (SIA)*, il quale consiste in una misura di sostegno economico accompagnata da percorsi d'inserimento lavorativo e sociale. Come dichiarato in diverse sedi ufficiali, l'adozione di questa misura in modo permanente seguirà la sperimentazione della nuova carta acquisti, tutt'ora in corso.

Nel corso di questo capitolo introduttivo cercheremo, in primo luogo, di approfondire il fenomeno della povertà, analizzando le diverse concettualizzazioni che questa ha assunto all'interno della letteratura in materia. Ripercorreremo, anche se solo in parte, i diversi significati attribuiti al concetto di povertà per meglio comprendere le premesse teoriche dalle quali è stata definita la sperimentazione in oggetto della presente tesi. Innanzitutto, cercheremo di descrivere il concetto di povertà *multidimensionale*. Questa definizione è rilevante dal momento che la carta acquisti sperimentale non va intesa come un semplice provvedimento finanziario di erogazione di contributi in denaro alle famiglie meno abbienti. La sperimentazione, infatti, prevede oltre al contributo economico anche la presa in carico dei beneficiari da parte dei servizi dei vari Comuni coinvolti, col fine di predisporre progetti personalizzati d'inserimento lavorativo e sociale. Da ciò è possibile ravvisare l'avvenuto riconoscimento da parte delle istituzioni del fatto che la povertà non è solo

una questione di denaro ma, al contrario, è un fatto sociale multidimensionale. Detto ciò, esamineremo la differenza tra la *povertà relativa* e quella *assoluta*, considerato che la sperimentazione della nuova carta acquisti s'inserisce all'interno della gamma di interventi volti a contrastare questa seconda forma di povertà. Nel corso dei prossimi capitoli della presente tesi, ci occuperemo di confrontare le condizioni di vita reali dei beneficiari con quelle dichiarate dagli stessi. Affronteremo a tal fine la questione della *povertà soggettiva*, un indicatore che sta diventando sempre più rilevante per la misurazione del benessere sociale e individuale.

In questo paragrafo introduttivo, faremo anche un breve accenno al tema della *povertà infantile* e alla trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze, visto che la presenza di minori è un requisito basilare perché i nuclei familiari possano accedere alla sperimentazione,.

Nelle ultime righe di questa prima parte saranno introdotte in via generale alcune delle misure di contrasto alla povertà adottate dai vari governi nazionali, concentrando particolare attenzione sull'istituto del reddito minimo.

Dopo aver costruito le premesse teoriche necessarie, sposteremo la nostra attenzione verso il panorama politico europeo in tema di lotta alla povertà. Nella prima parte del paragrafo ci concentreremo sulla produzione normativa da parte delle istituzioni dell'Unione in tema di contrasto alla povertà, prendendo in esame anche i principi e gli obiettivi contenuti nella Strategia Europa 2020, approvata dalla Commissione e dal Consiglio europeo nei primi mesi del 2010.

La seconda parte di quest'ultimo paragrafo sarà dedicata, infine, alle politiche di reddito minimo nell'Ue 27. Come potremo osservare, il panorama europeo è contraddistinto da una molteplicità di modelli di schemi di reddito minimo, dando forma così a una forte disparità tra la popolazione dei vari Stati membri per quanto riguarda le possibilità di accesso a standard di vita adeguati. A fronte di questo contesto fortemente eterogeneo, le istituzioni europee si sono impegnate negli ultimi decenni nel tentativo di armonizzare le misure d'intervento e gli istituti di contrasto su tutto il territorio dell'Unione, affinché vengano sviluppate o consolidate strategie comuni all'interno di una vera e propria Europa sociale.

Il terzo paragrafo di questo capitolo sarà dedicato alle politiche di lotta alla povertà e all'esclusione sociale adottate in Italia a partire dagli Anni '90 del '900.

Ripercorreremo la storia degli interventi legislativi in materia, a partire dai risultati dei lavori della Commissione Onofri, fino alla più recente introduzione della carta acquisti ordinaria istituita con la L.133/2008. L'obiettivo di questo paragrafo sarà quello di dimostrare che, nonostante l'Italia abbia introdotto alcune misure adottate a livello internazionale come, ad esempio, la prova dei mezzi per l'accesso ai benefici sociali o programmi di tipo *food stamp*, essa è comunque lontana dalla gamma di interventi adottati dalla maggior parte degli altri Paesi. In Italia, infatti, nonostante siano state avviate numerose sperimentazioni e interventi da parte del Governo, permane l'assenza di una politica organica di contrasto alla povertà a livello nazionale.

A fronte del fallimento di ogni tentativo di introdurre una misura valida su tutto il territorio nazionale, le Regioni italiane hanno adottato una vasta gamma di interventi per ricoprire il vuoto normativo e politico in materia. Ciò è stato reso possibile anche dalla riforma del Titolo V della Costituzione, con la quale è stata affidata potestà legislativa esclusiva alle Regioni in materia socio-assistenziale. La mancata istituzione del reddito minimo da parte del governo centrale, da un lato, e la maggiore autonomia affidata ai governi locali, dall'altro, hanno contribuito a frammentare e indebolire ulteriormente il sistema di *welfare* italiano. È indubbio che il governo locale rappresenti uno degli ambiti privilegiati della produzione di politiche sociali, vista l'immediata vicinanza con la realtà territoriale e i bisogni della popolazione, ma è necessario che ciò avvenga entro un quadro generale delineato a livello centrale. Quest'ultimo passaggio consentirebbe di eliminare, o perlomeno ridurre, le disuguaglianze di partenza determinate dalla mancata armonizzazione tra i diversi assetti territoriali, già di per sé connotati da diseguali opportunità economiche, lavorative, di servizi e, in generale, da diversi standard di vita.

Lo scopo di questa prima parte della tesi sarà quello di introdurre il contesto economico, normativo, politico e teorico entro il quale è stata costruita e avviata la sperimentazione della carta acquisti, della quale ci occuperemo nel corso dei prossimi capitoli.

1- LA POVERTA': DEFINIZIONI, CONCETTI E MISURE DI CONTRASTO.

Spesso si è pensato e si pensa alla povertà come una realtà presente solo al di fuori delle mura dell'Occidente. Le *favelas* sudamericane, gli *slums* indiani o le immagini dei bambini africani malnutriti diffuse dai *mass media*, costituiscono la visione comune della povertà, la quale è quasi sempre associata al concetto di sottosviluppo e, di conseguenza, all'incapacità degli individui e degli Stati di raggiungere determinati standard economici e sociali. I fatti, però, ci dimostrano che la povertà è una realtà tangibile anche all'interno del mondo occidentale "sviluppato". Una povertà che non solo interessa le zone periferiche e marginali della società e dei centri urbani, ma che investe sempre di più anche la classe media della popolazione. Il *gap* reddituale tra le classi più povere e quelle più ricche, infatti, sta crescendo notevolmente, tanto che nell'area Ocse il 10% della popolazione più ricca detiene un reddito ben 9,6 volte superiore al 10% di quello delle classi più povere³. Con la polarizzazione crescente tra le classi sociali, a causa della quale i ricchi diventano sempre più ricchi e i poveri ancor più poveri, la *middle class* sta via via scomparendo e i suoi membri ricadono appena al di sopra o al di sotto della soglia di povertà. Una povertà che non è connessa all'assenza di lavoro ma che, al contrario, spesso è presente anche nei casi di piena occupazione dell'individuo. Le nuove regole del mercato del lavoro, infatti, determinano la necessità delle imprese di poter contare su un esercito di *working poor* permanente, costituito da individui disposti a sopportare qualunque condizione pur di lavorare. Tutto ciò è funzionale all'ampliamento e al mantenimento delle disuguaglianze sociali ed economiche, considerate come le basi per la conservazione della supremazia di ristrette cerchie di individui e Stati.

Il concetto di povertà ha subito nel corso dei secoli un'evoluzione continua. Si è progressivamente passati dalla convinzione che la povertà come fosse una "colpa" da imputare all'individuo, a una visione che tiene conto delle molteplici cause sociali che la determinano. È importante distinguere, a tal proposito, il concetto di *povertà "unidimensionale"*, il quale fa riferimento alla sola dimensione economica e reddituale degli individui, da quello di *povertà "multidimensionale"*, il quale concepisce la povertà come fenomeno determinato da più fattori e da affrontare in modo integrato in diversi livelli. Rimane il fatto che, in un'economia di mercato, la distribuzione

3 <http://www.oecd.org/social/inequality.htm>

stratificata del reddito è la fonte primaria di disuguaglianza sociale. Ciò non equivale, però, ad affermare che la produzione di politiche di contrasto alla povertà basate solamente sul sostegno del reddito consentano di superare questa condizione di bisogno. È difficile, infatti, “stabilire in che cosa consista quella vita dignitosa alla quale i poveri, quasi per definizione, non hanno accesso”⁴. È necessario, dunque, non soffermarsi ai soli indicatori economici dal momento che, come sostiene Amartya Sen “ Il reddito è solo uno dei fattori rilevanti tra molti altri (le nostre capacità dipendono, ad esempio, anche dalle opportunità politiche e sociali), inoltre, dato il livello del reddito le nostre capacità dipendono da fattori personali (come l'esposizione a malattie ereditarie) e dall'ambiente (incluso quello epidemiologico) in cui viviamo”.⁵

Considerare la povertà come fenomeno multidimensionale consente di porre in essere politiche di contrasto valide sia sul piano degli interventi individuali che sociali. Perché ciò sia realmente efficace è necessario, inoltre, specificare l'oggetto delle politiche in modo esauriente. Come sostiene Giampaglia, infatti, “la dicotomizzazione tra poveri e non poveri si rivela quindi fuorviante e richiede di essere sostituita da tipologie più complesse, del tipo di quelle avanzate da Duncan *et alt.* (1995) tra povertà permanente, povertà transitoria, vulnerabilità economica e sicurezza finanziaria, o da Leisering e Leibfried (1999) tra membri della classe media relativamente sicuri, persone con redditi permanentemente bassi, poveri a lungo termine e individui socialmente esclusi a lungo termine.”⁶.

Nonostante l'avvenuto riconoscimento del fatto che la povertà è determinata da fattori macrosociali o di contesto, non è possibile affermare che ci sia stata una reale ha modernizzazione delle politiche e dei sistemi di *welfare* in tal senso. Sebbene, infatti, a livello delle politiche dichiarate c'è un riconoscimento pieno di questa forma di povertà, non si può dire lo stesso per quel che riguarda le politiche effettive. Come sostiene Ferrera, infatti, i welfare europei sarebbero oggi caratterizzati “da una grave sindrome di incongruenza: i loro schemi e programmi hanno perso l'originaria sintonia con il contesto e i comportamenti sociali ed economici circostanti. Più precisamente si è aperto un divario tra il tradizionale catalogo di rischi tutelati e la

4 Franzini M., *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Milano, Università Bocconi Editore, 2010, p. 31

5 Sen A., *Identity and violence: the illusion of Destiny*, New York, Norton & Co, 2006, in Franzini M., *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, op. cit p. 42

6 Giampaglia G. e Biolcalcati Rinaldi F. (a cura di), *Le dinamiche della povertà in Italia alle soglie del 2000*, Napoli, Liguori, 2003, p. 19-20

nuova gamma di bisogni e domande sociali.”⁷

Le varie organizzazioni sociali e governative hanno adottato strategie d'intervento diverse per abbattere l'incidenza della povertà. Le politiche di contrasto alla povertà sono state elaborate sulla base di appositi indicatori adottati via convenzionale per la misurazione di questo fenomeno. È necessario distinguere, anzitutto, tra interventi di contrasto alla cosiddetta *povertà “relativa”* e quelli che intendono sradicare la *povertà “assoluta”*. La *povertà relativa* è calcolata sulla base del confronto dello standard di vita individuale con quello della popolazione generale (è un indicatore di disuguaglianza della spartizione delle risorse tra i membri della popolazione)⁸. La povertà assoluta, invece, è calcolata sulla base di una soglia specifica, la quale rappresenta *“il valore monetario, a prezzi correnti, del paniere di beni e servizi considerati essenziali per ciascuna famiglia, definita in base all'età dei componenti, alla ripartizione geografica e alla tipologia del comune di residenza”*⁹. Il povero assoluto è colui che sostiene una spesa mensile inferiore a tale valore monetario. Per ragioni analitiche e statistiche è ovvio che i poveri “relativi” siano numericamente inferiori rispetto a quelli “assoluti”, dato che la soglia di povertà fissata per quella relativa è più bassa. L'utilizzo di questa soglia, però, è limitativa perché non permette di individuare chi è appena al di sopra o al di sotto di questa, ostacolando così la rilevazione dell'incidenza del rischio di cadere in povertà e di valutare il benessere dell'individuo in generale.

Abbiamo finora considerato la povertà basandoci solo su indicatori statistici convenzionali. È necessario, però, riconoscere che il benessere non è solamente un fatto puramente oggettivo. A tal proposito potrebbe risultare utile fare un accenno alla differenza tra la *povertà oggettiva* e quella *soggettiva*¹⁰. La prima tipologia è definita sulla base dei concetti di povertà fornite dalle comunità di esperti e calcolata in base agli indicatori stabiliti dagli enti statistici e di ricerca. La povertà soggettiva (o percepita), invece, è determinata dall'auto-percezione dei soggetti rispetto al proprio stile di vita. Mentre la prima è valutabile tramite *item* di tipo quantitativo, la seconda esige un'analisi di tipo qualitativo. Misurare la povertà soggettiva determina la necessità di prestare una maggiore attenzione ai fattori di contesto rispetto a quella

7 Ferrera M., *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo.*, Bologna, Il Mulino, 1998

8 E. Somaini “Uguaglianza: teorie, politiche, problemi”, Roma, Donzelli Editore, 2002, p. 437

9 <http://www.istat.it/it/prodotti/contenuti-interattivi/calcolatori/soglia-di-poverta>

10 Saggio di C. Pasqualini “Globalizzazione e nuove povertà in Italia” in “In tre povertà”, Milano, Editoriale Jaca book, 2005, p.29

oggettiva. È necessario, ad esempio, non solamente conoscere le politiche pubbliche e sociali di quel dato territorio, ma anche comprendere le retoriche politiche in atto a livello locale, nazionale e sovranazionale, poiché anch'esse contribuiscono alla definizione del benessere sociale e individuale. Basti pensare, ad esempio, alla crisi economica degli ultimi anni. Con l'avvento di questa non si è solamente registrato un aumento dell'incidenza della povertà in senso oggettivo, ma anche della diffusione su ampia scala della percezione di disagio sociale. A questo hanno contribuito le diverse agenzie sociali che, attraverso il discorso pubblico e i *mass media*, hanno prodotto e diffuso un clima di malessere e malcontento, il quale è stato gradualmente scagliato contro categorie specifiche della popolazione come gli immigrati privi di documenti e i rom, secondo la logica del capro espiatorio¹¹.

Assumendo che la povertà e l'esclusione sociale sono fenomeni sociali e, in quanto tali, in continua trasformazione, è necessario, al fine di porre in essere strategie politiche adeguate, non considerare solamente gli indici statistici che analizzano questi eventi in modo puntuale. L'*esperienza* della povertà, infatti, può avere, come sostiene G. Esping-Andersen¹², un carattere permanente o transitorio e ciò è determinato dagli eventi che caratterizzano le diverse circostanze di ogni ciclo di vita. Secondo l'autore, infatti, le politiche basate sul sostegno del reddito possono essere efficaci solo nel caso della povertà transitoria, ovvero, quando subentra un evento inatteso nel corso della vita dell'adulto come l'insorgenza di una malattia o il licenziamento. Cercare di utilizzare un simile approccio per contrastare la povertà permanente, invece, potrebbe intrappolare l'individuo in una condizione di dipendenza dai servizi. La permanenza in uno stato di povertà perpetuata nel tempo è rilevante al fine di osservare la trasmissione di questo fenomeno tra le varie generazioni. Ciò è ancora più importante se pensiamo che l'Italia si distingue, come sostiene Franzini¹³, per l'alto livello di trasmissione intergenerazionale delle disuguaglianze. Se in un momento delicato del ciclo di vita, come l'infanzia, è caratterizzato dalla permanenza nella povertà, essendo precluse alcune possibilità (come quelle scolastiche e ricreative) al bambino, è più probabile che questo influisca

11 Agire dall'alto verso il basso per deviare il disagio sociale contro categorie specifiche della popolazione considerate come minoranze, è una strategia di vecchia data ma pur sempre attuale. Per un'analisi sul tema sono presenti diversi testi, tra i quali: P.Basso (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia.*, Milano, Franco Angeli, 2010

12 G. Esping-Andersen, *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo*, in *Stato e mercato* n.2 agosto 2005, Bologna, Il Mulino

13 Franzini M, *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, op. cit. p. 81

in maniera negativa sul futuro dell'individuo¹⁴. Le indagini condotte sulla *povertà infantile* e sulla trasmissione intergenerazionale della povertà, sono essenziali per la messa in atto di politiche di investimento sociale che, nel lungo periodo, possono sradicare in maniera decisiva e definitiva la povertà.

La carta acquisti sperimentale fa parte di quella serie di misure volte a contrastare la povertà assoluta, le quali si concretizzano in trasferimenti di tipo monetario, accompagnati dalla sottoscrizione da parte dell'utente di un programma di inserimento sociale e lavorativo predisposto dai servizi competenti. Quando parliamo di “misure di contrasto alla povertà”, intendendo con questo termine trasferimenti monetari da parte dell'ente statale alla popolazione, è doveroso fare una prima distinzione tra quali differenze intercorrono tra “reddito di cittadinanza” (altrimenti detto anche reddito di base o reddito universale) e “reddito minimo garantito” (Rmg). Le due misure, infatti, vengono spesso confuse tra loro ma, nella realtà dei fatti, rappresentano due schemi profondamente differenti, in particolare per quanto riguarda i criteri di accesso al programma.

Con reddito di cittadinanza s'intende un programma di contrasto alla povertà di tipo universalistico, assicurato da una comunità a tutti i suoi membri. Per accedervi non viene richiesto alcun accertamento né delle condizioni economiche né di quelle personali dell'individuo. Il reddito minimo garantito (Rmg) è, invece, un programma che, pur avendo carattere universale, è “selettivo” ossia viene corrisposto alla persona solo nel momento in cui questa presenti delle caratteristiche specifiche (reddituali, patrimoniali, personali, ecc) stabilite dall'ente erogatore. Tra quest'ultime viene sempre più spesso richiesto, come criterio d'accesso principale, la dichiarazione di disponibilità ad accettare un lavoro.

Gli esempi concreti di reddito di cittadinanza attualmente in corso di validità al mondo sono pochissimi. L'unico schema vigente che pare rispondere davvero in pieno alle caratteristiche di “universalità” e “non condizionalità” che caratterizzano la misura è il *Permanent Fund Dividend Program* in Alaska. Si tratta di un programma, avviato nel 1982, attraverso il quale ad ogni cittadino residente da almeno un anno in Alaska, viene redistribuita una quota del profitto ricavato dalle concessioni petrolifere, sotto forma di dividendo. In alcuni Paesi in via di sviluppo, invece, sono rinvenibili schemi

14 G. Esping-Andersen. *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo*, op. cit.

parziali di reddito di cittadinanza. Tra questi possiamo citare il Brasile dove, nel 2004, si è dato avvio al programma *Bolsa Familia* per la progressiva introduzione di un reddito di base¹⁵.

Per quanto riguarda gli schemi di Reddito minimo garantito quale misura nazionale di sostegno per le persone in difficoltà economica, essi ad oggi sono presenti in tutti gli Stati membri dell'Unione Europea a 27¹⁶, eccezion fatta per Grecia e l'Italia.

Il tema dell'attivazione e dell'inserimento lavorativo dei soggetti in difficoltà, ha assunto un ruolo centrale nel dibattito pubblico europeo degli ultimi anni. Sia con la "Strategia Europea per l'occupazione" (SEO) , elaborata nel 1997 nell'ambito del Consiglio europeo, che con il vertice di Lisbona 2000, l'Europa ha riconosciuto il lavoro "come fulcro del nuovo indirizzo di welfare e come fonte primaria di integrazione dell'individuo e di coesione sociale"¹⁷. L'approccio di tipo *workfare* mira a superare la passività tradizionale che connota gli interventi di sostegno al reddito rivolti alle famiglie meno abbienti. Quest'approccio consentirebbe, tra le varie cose, di superare il rischio della dipendenza dai servizi. Ciò permetterebbe, almeno in linea teorica, di ridurre la spesa del sistema socio-assistenziale, obiettivo cardine nell'attuale processo di aziendalizzazione dei servizi. Nella logica di tipo *workfare* spesso l'enfasi è posta solo sulla necessità della partecipazione lavorativa del soggetto, più che sull'attivazione del singolo facendo leva sul capitale individuale e sociale secondo la logica dell'*empowerment*. Così facendo il rischio è quello di non favorire realmente l'indipendenza del soggetto. Ciò che è certo, invece, è che attraverso la distorsione dei concetti di attivazione e inserimento lavorativo all'interno della nuova e più flessibile organizzazione del lavoro che si concretizza, ad esempio, nell'uso improprio di tirocini, stage e apprendistato, favorisce le imprese più che gli individui. In un mondo del lavoro caratterizzato da alti livelli di flessibilità e precarietà è irragionevole, o perlomeno paradossale, credere di riuscire a favorire la stabilità e l'indipendenza dei soggetti attraverso l'inserimento lavorativo.

15 La "Bolsa familia" fa parte del "Programma fame Zero" inaugurato nel 2003 dall'allora presidente Lula. Essa garantisce una rendita, anche se minima, a molte persone bisognose. E' riconosciuta a livello mondiale come uno dei migliori piani d'aiuto alla popolazione bisognosa fatto da un governo (per ulteriori informazioni <http://www.bin-italia.org/pdf/brasile.pdf>)

16 La trattazione alla quale si è fatto riferimento per la stesura del capitolo (vedi *infra*) è il testo di G. Busilacchi uscito nel gennaio 2014 che ha preso come riferimento l'Europa a 27, essendo la Croazia entrata nell'UE solo nel luglio 2013

17 Paci M. Pugliese E. (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 18

Dopo questa panoramica generale sul fenomeno della povertà, analizzeremo nei prossimi paragrafi gli schemi e le misure d'intervento volte a contrastare questa forma di disagio sociale, concretizzatesi in Italia ed Europa negli ultimi decenni.

2- LE POLITICHE DI CONTRASTO ALLA POVERTA' IN EUROPA.

Il contesto territoriale di riferimento della sperimentazione della Nuova social card è Italia. Non dobbiamo dimenticare, però, che anche il nostro Paese è parte di una comunità internazionale più ampia, nonché Stato membro dell'Unione Europea.

2.1- Europa sociale.

Le azioni intraprese (o non intraprese) dagli organi di governo del nostro Paese per eliminare l'incidenza della povertà e l'esclusione sociale, coincidono con l'osservanza dell'art.3 della Costituzione italiana, il quale sancisce che “è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che (...) impediscono il pieno sviluppo della persona umana”¹⁸. Questo principio è sancito anche dall'art. 25 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo (1948), il quale prevede che appartiene ad ogni essere umano, il diritto *fondamentale* di godere di uno standard di vita che gli assicuri la salute e il benessere. Nel caso in cui dovessero sopravvenire ostacoli in grado di minare questo tenore di vita, la Dichiarazione prevede il diritto a godere di protezione sociale. Pur essendo uno strumento di *soft law*, la Dichiarazione è da considerarsi come la cornice generale degli accordi e trattati ad essa successivi, come il Patto sui diritti economici sociali e culturali del 1966¹⁹.

Il principio contenuto all'art. 25 delle Dichiarazione universale, è stato riconfermato anche a livello europeo, prima dalla Convenzione di Roma del 1950²⁰ e, in seguito, dalla Carta dei diritti dell'UE²¹. L'art. 34, terzo comma della Carta dei diritti dell'UE recita che “*al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà l'Unione rispetta e*

18 Art.3, co. 2, Costituzione della Repubblica italiana, in vigore dal 1° Gennaio 1948

19 Patto internazionale sui diritti civili e politici, New York, 16 dicembre 1966

20 Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), Roma, 4 novembre 1950

21 La Carta riunisce in un unico documento i diritti che prima erano dispersi in vari strumenti legislativi; viene proclamata ufficialmente a Nizza nel dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

riconosce il diritto all'assistenza sociale e abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti"; in altre parole, tutti i cittadini dovrebbero avere assicurata dal proprio *welfare state* una dotazione minima di risorse necessarie a soddisfare i bisogni di base che sia in grado di proteggerli dalla povertà estrema.

Posto che i diritti sociali sono da considerarsi come diritti a prestazioni erogate dall'apparato statale e dato che il diritto a godere una vita priva di ostacoli economici (povertà) e sociali (esclusione sociale) è un diritto fondamentale internazionalmente riconosciuto, possiamo dunque considerare l'istituto del reddito minimo come diritto fondamentale dell'essere umano?

Sul contenuto di tale diritto, le istituzioni europee hanno fornito alcune chiarificazioni , principalmente attraverso due raccomandazioni della Commissione (del 1992 e del 2008)²² e con due Risoluzioni del Parlamento europeo (del 6 maggio 2009 e del 20 ottobre 2010).²³ Raccomandazioni e risoluzioni, anche se non sono atti vincolanti, contengono linee d'indirizzo fondamentali e spesso anticipano un'attività normativa futura nella materia d'interesse.

La raccomandazione del Consiglio delle Comunità europee 92/441/CEE, del 24 giugno 1992, si inserisce nell'allora nascente contesto di dibattito che ha successivamente portato all'adozione della Strategia di Lisbona. La necessità di individuare strategie comuni, a fronte del mutato panorama economico e sociale europeo, connotato da un innalzamento dell'incidenza della povertà e dell'emarginazione sociale a causa delle trasformazioni del mercato del lavoro e delle strutture familiari, fu considerato fondamentale per garantire il rispetto della dignità umana. Nel tentativo di individuare dei "*criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale*", il Consiglio prestò particolare attenzione alle diverse fasi del ciclo di vita, sollevando la necessità di modulare le varie politiche sociali in base alle caratteristiche peculiari di ogni fascia d'età e alle diverse strutture familiari. La risoluzione riconosce all'individuo il diritto ad avere

²² Non bisogna dimenticare che le raccomandazioni sono atti che contengono un invito agli Stati membri a conformarsi ad un certo comportamento ma non sono vincolanti ossia, nel caso di non conformità da parte di uno Stato, non prevedono sanzioni efficaci; è per questo che Italia e Grecia hanno potuto evitare di dare risposta alla raccomandazione del 92

²³ La Risoluzione è un atto adottato dal Parlamento europeo, che si pronuncia all'unanimità sul rapporto presentatogli da una delle sue Commissioni; essa ha la portata di una raccomandazione ossia non è un atto vincolante

“risorse e prestazioni garantite e sufficienti” subordinate, nel caso di persone maggiorenni e in stato di salute, alla *“sussistenza di una disponibilità attiva al lavoro”*; inoltre Consiglio raccomandò agli stati membri *“di attuare le misure previste dalla presente raccomandazione sin d'ora e progressivamente”* (lettera E).

Con la raccomandazione 2008/867/CE del 3 ottobre 2008, la Commissione delle Comunità europee ribadì i concetti già contenuti nella Raccomandazione del '92 dichiarando che *“in una prospettiva di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, è opportuno combinare integrazioni adeguate al reddito”*. Tale raccomandazione invitò nuovamente gli Stati membri a realizzare misure di sostegno del reddito basate sul *“diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale”*. La modernizzazione dei sistemi di *welfare* e delle prestazioni sociali, dovevano essere complementari, a parere della Commissione, alla Strategia di Lisbona e alla logica della flessicurezza. Per assicurare e garantire dei *servizi di qualità* sarebbe necessario intervenire in materia di alloggio e alloggio sociale, servizi di assistenza a lungo termine, servizi per l'infanzia e servizi sanitari. La qualità di questi servizi sarebbe determinata dalla capacità dei governi di favorire un livello adeguato di integrazione tra i vari ambiti del sistema di protezione sociale. L'integrazione è necessaria poiché per contrastare la povertà è opportuno agire su più fronti e, per questo motivo, bisognerebbe attuare politiche integrate del lavoro per favorire l'occupazione, dell'istruzione e della formazione professionale per meglio conciliare l'incontro tra domanda e offerta all'interno del mercato del lavoro e del sociale oltre ad altre politiche come quelle abitative. Sarebbe importante, inoltre, semplificare le procedure amministrative per rendere i servizi di *welfare* maggiormente accessibili e per evitare che l'eccesso di burocrazia influisca in modo negativo nel rapporto con l'utenza. Riprendendo la raccomandazione 92/441/CEE, la Commissione ribadì la necessità di prestare attenzione alle diverse fasce d'età, sostenendo, inoltre, che le politiche di inclusione attiva sono necessarie al fine di contrastare la trasmissione intergenerazionale della povertà. Con il concetto di inclusione *attiva* dei soggetti non si fa riferimento solo al loro inserimento all'interno del mercato del lavoro, ma anche alla possibilità di partecipare all'elaborazione delle politiche integrate.

Con la risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2009 sul coinvolgimento attivo delle persone escluse dal mercato del lavoro, il Parlamento ribadì quanto affermato nella Raccomandazione del 2008 marcando l'aspetto di diritto soggettivo alla protezione per i soggetti a rischio di emarginazione sociale e facendo emergere con forza la necessità di distinguere tra inclusione sociale e inclusione al lavoro.

La risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010 ha per oggetto il ruolo dell'istituto del reddito minimo all'interno della lotta contro la povertà e la promozione di una società inclusiva in Europa. All'art. 57, il Parlamento sottolineò che *“benché la maggior parte degli Stati membri dell'UE-27 disponga di regimi di reddito minimo, vari altri Stati ne sono privi”* e, pertanto, il Parlamento *“chiede agli Stati membri di prevedere l'introduzione di regimi di reddito minimo garantiti per prevenire la povertà e favorire l'inclusione sociale e li sollecita a scambiare le migliori prassi”*.

Nei primi mesi del 2010 la Commissione e il Consiglio europeo hanno approvato anche la “Strategia 2020”²⁴, strategia decennale che punta a rilanciare l'economia dell'UE nel decennio in corso attraverso il sostegno all'occupazione, alla produttività e alla coesione sociale. I tre obiettivi dichiarati sono: *crescita intelligente*, attraverso lo sviluppo di un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione, *crescita sostenibile*, ossia, la promozione di un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva e *crescita inclusiva*, vale a dire l'implementazione di un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale. La riduzione della povertà è uno degli obiettivi fondamentali della Strategia e, a questo scopo, è stata istituita la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, quale riferimento comune a livello europeo per la lotta contro la povertà. La Piattaforma segna un punto di svolta nella lotta contro la povertà tant'è che il 2010, anno della sua istituzione, è stato proclamato “Anno europeo di lotta alla povertà e all'esclusione sociale”, durante il quale sono state promosse numerose iniziative. La Piattaforma è stata ideata con lo scopo di coordinare gli interventi di contrasto alla povertà in conformità con i tre obiettivi dichiarati dalla Strategia, col fine ultimo di far uscire dalla povertà, entro il 2020, almeno 20 milioni di persone. Quest'obiettivo è stato costruito attorno a tre indicatori sviluppati nel campo del MAC sociale (Metodo aperto di coordinamento in materia di protezione e inclusione

24 http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

sociale) ovvero, l'ammontare del rischio di povertà, l'incidenza della deprivazione materiale e il numero di persone con un'intensità di lavoro bassa²⁵. L'approccio adottato si basa sull'integrazione di politiche sociali diverse (di conciliazione famiglia-lavoro, istruzione, alloggio, lavoro, dell'infanzia ecc.) da svilupparsi nei differenti livelli di *governance* (comunitario, nazionale e locale) nella consapevolezza che la povertà è un fenomeno multidimensionale che interessa maggiormente alcune fasi del ciclo di vita e fasce della popolazione con specifiche caratteristiche (come ad esempio famiglie monogenitoriali, famiglie con persone a carico, famiglie migranti, disabili, appartenenti a minoranze etniche ecc.)²⁶.

Potremmo individuare la base concettuale della Strategia Europa 2020, nelle seguenti parole chiave:

- *Sussidiarietà, partnership, rete*: Per ridurre l'incidenza della povertà è necessaria un'azione comune, condivisa e strutturata, la quale coinvolga tutti i soggetti che operano in quest'ambito. Il compito di adottare linee di indirizzo comuni in materia spetta alle istituzioni europee ed esse saranno elaborate sulla base della condivisione delle esperienze²⁷ tra Stati, coinvolgendo anche altri attori come le ONG. Gli Stati membri avranno il compito di produrre politiche in materia, in conformità con gli obiettivi fissati dalla Strategia. Il controllo e il coordinamento della produzione statale delle politiche in materia, avverrà principalmente attraverso l'esposizione alle istituzioni europee dei risultati inerenti all'evoluzione dei rispettivi Programmi nazionali di riforma (PNR) contenente gli obiettivi nazionali da perseguire, adottati nel quadro del MAC sociale²⁸.
- *Approccio olistico alla povertà e all'esclusione sociale, integrazione, inclusione attiva*: per affrontare in modo efficace il fenomeno della povertà è necessario adottare un approccio olistico e multidimensionale. I governi sono chiamati a produrre politiche settoriali e integrate, di inclusione sociale e lavorativa, attraverso misure d'integrazione del reddito e garantendo una maggiore

25 Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. "La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: *un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*". Documento redatto sulla base di COM(2010) 758 def., Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011, p.6

26 *Ivi*, pp.7.-9

27 "L'innovazione sociale basata sull'esperienza, in particolare sotto forma di «sperimentazione sociale», può essere uno strumento efficace per guidare le riforme strutturali che saranno necessarie per attuare la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.", *ivi* p. 25

28 *Ivi* p. 30

efficienza e accessibilità dei servizi (non solo di quelli sanitari e sociali ma anche, per esempio, quelli finanziari, energetici e della comunicazione).

- *Innovazione, sperimentazione sociale, valutazione*: L'obiettivo generale della Strategia è quello di modernizzare i sistemi di *welfare*. L'innovazione richiede una revisione degli schemi esistenti attraverso processi di riforma basati sulla sperimentazione sociale. Saranno sottoposti a innovazione anche i metodi di valutazione delle politiche e la revisione dei bilanci. Anche il Fondo sociale europeo, infatti, è stato revisionato sulla base del quadro delineato dalla Strategia Europa 2020²⁹. Il coordinamento finanziario delle varie politiche è stato affidato al programma PROGRESS, ideato col fine di perseguire gli obiettivi della Strategia Europa 2020.

Nel contesto della Strategia Europa 2020, della Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale e della raccomandazione 2008/867/CE, è stato inoltre istituito il progetto biennale (2013-2014) "Rete europea per il reddito minimo (EMIN)"³⁰, finanziato dalla Commissione Europea. L'obiettivo generale del progetto è quello di costruire una rete in cui condividere le esperienze degli Stati membri sugli schemi nazionali di reddito minimo (MIS) per garantire quest'istituto in modo universale a livello nazionale ed europeo. Il reddito minimo è stato concepito all'interno del progetto, quale istituto distintivo dei sistemi di protezione sociale efficienti e, inoltre, come strumento essenziale per la partecipazione attiva dell'individuo alla vita economica, politica e sociale del proprio Paese³¹. Tra le attività dell'EMIN è stata prevista un'indagine per l'analisi degli schemi di reddito minimo esistenti o in fase di sperimentazione in cinque Stati membri (Ungheria, Danimarca, Irlanda, Belgio, Italia) attraverso la costruzione di reti nazionali di reddito minimo per la condivisione delle conoscenze in modo tal da avanzare proposte per migliorare le politiche in materia. In Italia la ricerca-azione è stata condotta dal CILAP/ EAPN Italia.

Analizzando le iniziative e la produzione normativa delle istituzioni europee, possiamo rilevare l'esigenza di costruire una politica comune in materia di lotta alla povertà per superare la frammentazione dei sistemi di protezione sociale tra Stati e, in alcuni casi come l'Italia, all'interno degli stessi. Costruire un'Europa sociale

29 *Ivi* p. 22

30 <http://emin-eu.net>

31 https://eminnetwork.files.wordpress.com/2015/06/emin_coe_moldova_may_2015.pdf

significa creare il consenso tra Stati membri sulle linee generali d'azione, lasciando ai singoli governi nazionali la responsabilità di modernizzare i propri sistemi di welfare entro gli schemi stabiliti. Nel prossimo paragrafo saranno presentate le principali politiche di reddito minimo in Europa, sottolineando la disparità tra i vari Paesi in questo contesto di politica sociale.

2.2- Le politiche di reddito minimo nell'UE 27³²

Gli schemi di reddito minimo presenti nell'Europa a 27 sono molto diversi tra di loro e questo è dovuto principalmente alla disparità esistente tra i diversi sistemi di *welfare* dal punto di vista politico-istituzionale. Possiamo affermare, infatti, in accordo con la teoria della *path dependancy*, che ogni Paese, avendo una propria “storia delle politiche”, avrà schemi di reddito minimo diversi in base alle strutture ereditate dal passato. Non bisogna dimenticare, inoltre, che tali misure sono state introdotte nei vari Paesi europei in momenti storico-politici diversi.

Più nel dettaglio gli schemi di reddito minimo nati nel secondo dopoguerra risentono di un'impostazione *beveridgiana*, ossia, si caratterizzano per essere intesi come interventi di tipo residuale all'interno di un sistema di *welfare* idealmente costruito intorno alla figura del lavoratore maschio. Quelli che hanno visto la luce negli anni 70 e 80, essendo stati elaborati in concomitanza con l'aumento della disoccupazione e la diffusione del liberismo politico, si concentrano nell'aiutare il beneficiario ad autonomizzarsi dalla dipendenza dal *welfare*. Quelli sorti negli ultimi quindici anni, infine, prestano maggiore attenzione al tema dell'inclusione sociale e dell'inserimento attivo del cittadino nella vita sociale ed occupazionale del Paese (inclusione *pro-work* e *pro-education* del cittadino).

Facendo riferimento al lavoro di Gianluca Busilacchi³³, il quale ha raggruppato i Paesi europei per modelli di reddito minimo garantito incrociando due dimensioni di osservazione, ovvero, la *rigidità delle condizioni* per avere accesso e mantenere il diritto al reddito minimo nel tempo e la *generosità dei trasferimenti* nell'ammontare e

³² La Croazia, che è entrata nell'Ue sono nel 2013, non è stata compresa nell'analisi; si rammenta inoltre che Italia e Grecia non verranno considerate in quanto attualmente ancora prive di uno schema di reddito minimo garantito nazionale

³³ Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Milano

nella durata, possiamo affermare che l'Unione europea presenta una molteplicità di schemi di protezione sociale in tema di povertà.

Per quel che riguarda le condizioni di accesso relative alla residenza, l'autore ha rilevato che tutti i Paesi richiedono la residenza effettiva nel territorio nazionale. C'è chi ritiene sufficiente un permesso di soggiorno (Gran Bretagna), chi la sola "presenza" nel Paese (Svezia), chi la residenza legale da un numero specificato di anni, chi la necessità di "residenza permanente". In un solo caso la misura può essere estesa, in particolari casi di emergenza sociale, anche a chi non risiede sul territorio nazionale (Germania).

In riferimento alle condizioni di accesso relative alla nazionalità, invece, mentre alcuni Paesi richiedono la nazionalità come requisito necessario, altri estendono la misura anche agli stranieri, purché legalmente residenti nel territorio nazionale e altri ancora richiedono agli stranieri, oltre alla semplice residenza, ulteriori requisiti (ad esempio in Germania essi devono firmare opportuni protocolli sul *welfare*).

Per quanto concerne i limiti d'età per avere accesso alla misura, alcuni Paesi non pongono limiti d'età (anche se spesso questo non si traduce in un diritto soggettivo per il minore), altri invece pongono espressamente un limite minimo o un limite massimo di età dei richiedenti.

Anche i requisiti legati alla disponibilità di intraprendere percorsi di formazione o di ingresso nel mondo del lavoro sono molto diversi. Alcuni Paesi non prevedono il coinvolgimento *pro-work* (Irlanda e Gran Bretagna), altri sono molto rigidi su questo punto e prevedono sanzioni per chi non partecipa attivamente ai programmi di inserimento sociale o occupazionale (Danimarca e Olanda), altri ancora prevedono misure meno rigide orientate più che a una logica sanzionatoria a una orientata alla fruizione piena del diritto al reinserimento sociale dell'individuo.

Sulla durata dell'erogazione monetaria, lo studio di Busilacchi rileva che quasi tutti i Paesi prevedono una durata illimitata, talvolta con la necessità di periodiche verifiche. In alcuni Paesi, però, si prevede una durata limitata del godimento del beneficio ma con la possibilità di rinnovi potenzialmente infinita. In due casi, invece, la durata è realmente limitata nel tempo (Francia e Slovenia).

Per quanto riguarda il tipo di importo, l'entità varia per ogni singolo caso. La somma erogata, infatti, va a colmare il differenziale tra il reddito del richiedente e la soglia minima per avere accesso alla misura.

Per quanto riguarda la struttura dei modelli, infine, è stato osservato che nella quasi

totalità dei casi la tassazione sottrae il reddito minimo al normale regime fiscale, ma anche in questo caso ci sono alcune eccezioni (Danimarca, Spagna, Lussemburgo, Olanda).

Dato che il panorama europeo in tema di reddito minimo è altamente diversificato, è possibile operare una vasta serie di aggregazioni. Nella tabella che segue, elaborata sulla base dei dati EMIN, sono riportati gli schemi di reddito minimo raggruppati in base al loro grado di accessibilità e copertura³⁴.

		Tipologia schemi				
		completi, semplici, copertura universale	sistemi semplici e non categoriali, ma con ammissibilità e la copertura limitata	complessa rete di sistemi categoriali	regimi frammentari per gruppi specifici	nessuno schema
AT	Austria	x				
BE	Belgium	x				
BG	Bulgaria	x			x	
CY	Cyprus	x				
CZ	Czech Republic	x				
DE	Germany	x				
DK	Denmark	x				
EE	Estonia		x			
ES	Spain			x		
FI	Finland	x				
FR	France	x				
GR	Greece					x
HU	Hungary		x			
IE	Ireland		x	x		
IS	Iceland	x				
IT	Italy					x
LT	Lithuania		x			
LU	Luxembourg	x				
LV	Latvia					
MT	Malta			x		
NL	Netherlands	x	x			
NO	Norway	x				
PL	Poland					
PT	Portugal	x				
RO	Romania	x				
SE	Sweden		x			
SK	Slovakia		x			
UK	United Kingdom		x	x		

34 Tabella elaborata sulla base dei dati EMIN consultabili all'indirizzo web https://eminnetwork.files.wordpress.com/2015/06/emin_coe_moldova_may_2015.pdf

Per quanto riguarda, invece, la generosità dell'erogazione del beneficio, bisogna tener presente che tutte le misure considerate sono di tipo differenziale³⁵ e per questo motivo, bisogna ipotizzare la situazione di richiedenti totalmente privi di mezzi e verificare le soglie di "minimo" stabilite dai singoli schemi, se si vuole effettuare un confronto realistico tra i vari Paesi; inoltre, i valori vanno rapportati al costo della vita media del singolo Paese.

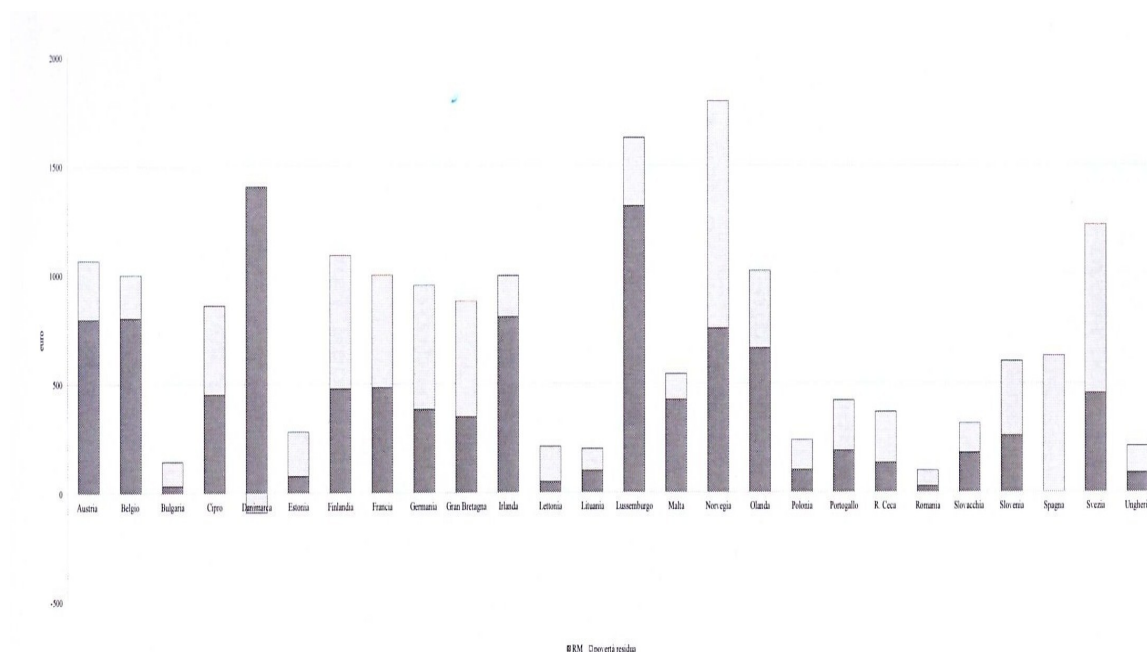
Considerando l'ammontare del beneficio in base al rapporto con il reddito medio della popolazione di ciascun Paese, è possibile affermare che nella maggior parte dei casi il contributo erogato corrisponde all'incirca al 30- 40% del reddito medio equivalente. Nella seguente tabella sono riportati i dati relativi al livello di generosità del beneficio nei vari Paesi UE³⁶.

		Generosità del beneficio in relazione al reddito medio equivalente				
		Alto (più del 50%)	Medio alto (40-50%)	Medio basso (30-40%)	Basso (20-30 %)	Molto basso (20%)
AT	Austria		x			
BE	Belgium		x			
BG	Bulgaria					x
CY	Cyprus			x		
CZ	Czech Republic				x	
DE	Germany			x		
DK	Denmark	x				
EE	Estonia				x	
ES	Spain			x		
FI	Finland			x		
FR	France			x		
GR	Greece					
HU	Hungary				x	
IE	Ireland		x			
IS	Iceland					
IT	Italy					
LT	Lithuania		x			
LU	Luxembourg		x			
LV	Latvia					x
MT	Malta			x		
NL	Netherlands		x			
NO	Norway			x		
PL	Poland					x
PT	Portugal			x		
RO	Romania				x	
SE	Sweden				x	
SK	Slovakia					x
UK	United Kingdom	x		x		

35 L'importo differenziale è quello volto a colmare la distanza tra il reddito dell'individuo e la soglia economica stabilita

36 Tabella elaborata sulla base dei dati EMIN consultabili all'indirizzo web https://eminnetwork.files.wordpress.com/2015/06/emin_coe_moldova_may_2015.pdf

Il seguente grafico, tratto dal già citato studio di Busilacchi, si concentra sul rapporto tra i valori assoluti del reddito minimo (rappresentati dall'altezza delle colonne grigio scuro) e la soglia di quasi-povertà³⁷ in ogni Paese (la parte grigio chiaro rappresenta quindi la quota di rischio di povertà che non viene intercettata dalle misure di reddito minimo).



Le soglie di quasi-povertà e misure di reddito minimo in Europa: un raffronto
(tratta da Busilacchi, 2014, p.77)

Come si può evincere dal grafico, la Danimarca risulta essere l'unico Paese ad oggi in cui l'importo del reddito minimo è superiore al rischio di quasi-povertà mentre la maggior parte dei Paesi si caratterizza per una generosità medio-bassa della misura.

Nello studio citato, i diversi modelli di reddito minimo vengono classificati a seconda che essi siano inclusivi (bassa rigidità nell'accesso e bassa generosità), meritocratici (rigidità alta e alta generosità; caso emblematico è quello danese), penalizzanti (rigidità dei requisiti e importi molto bassi). Si riporta di seguito la tabella che sintetizza, sulla base di questa ipotesi di classificazione, la posizione dei Paesi europei. Si noti che nessuna delle esistenti misure di reddito minimo presenta i requisiti del "reddito minimo ideale" ossia molto generoso e poco rigido.

³⁷ L'Istat considera "quasi poveri" i nuclei famigliari che guadagnano al massimo il 20% in più della soglia di povertà assoluta

<i>Inclusivo</i>				<i>Penalizzante</i>	
Generosità/ Rigidità	Rigidità bassa			Rigidità media	
Generosità bassa	Svezia			Bulgaria, Lituania, Polonia, Romania	
Generosità media	Norvegia, Bretagna	Finlandia,	Gran	Germania, Portogallo, Austria, Repubblica Ceca	Estonia, Olanda,
Generosità alta	—			Irlanda, Malta, Cipro, Slovacchia	
<i>Cittadinanza</i>				<i>Meritocratico</i>	

Modelli di reddito minimo: un quadro conclusivo
(tratta da Busilacchi, 2014, p. 84)

Come abbiamo potuto osservare nel presente paragrafo, il panorama europeo in tema di reddito minimo è connotato da un alto tasso di eterogeneità, risultante da una molteplicità di fattori sia di vecchia data che attuali. Nonostante le sfide imposte dalla presenza di questa pluralità di schemi, le istituzioni europee si stanno attivando al fine di armonizzare le politiche in materia, per far sì che tra gli Stati membri non sussista solamente un legame di ordine economico, ma anche sociale.

3- POVERTA' ALL'ITALIANA.

Guardando nello specifico alla situazione italiana, il nostro Paese indirizza risorse nella lotta contro la povertà in modo poco efficace e in misura decisamente inferiore rispetto alla media degli altri Paesi comunitari³⁸. Nel corso del tempo di sono susseguiti provvedimenti legislativi volti a proteggere il reddito di determinate categorie ma non si sono mai stati predisposti strumenti legislativi nazionali contro la povertà *tout court* (unica eccezione è la fallimentare sperimentazione del Reddito Minimo d'Inserimento di cui si parlerà in seguito).

Inoltre, non va dimenticato che dal 1977 la competenza amministrativa sull'assistenza sociale ai bisognosi è stata delegata alle Regioni (art. 17 del DPR 616/1977) e si è quindi assistito a una sorta di deresponsabilizzazione dello Stato centrale in tema di lotta alla povertà: lo Stato ha trasferito alle regioni le funzioni amministrative ma non ha fornito loro un quadro di riferimento contenente principi di

³⁸ Attualmente il Welfare state italiano dedica il 68,1% della propria spesa alla previdenza, il 24,4% alla sanità e solo il 7,6% all'assistenza sociale (fonte <http://www.economy2050.it/spesa-la-protezione-sociale-italia-assistenza-pensioni/> articolo del maggio 2014)

base uguali per tutti, dando avvio in questo modo alla creazione di una moltitudine di misure non coordinate tra loro³⁹.

Ad oggi in Italia il dibattito circa l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà è acceso e sono state avanzate numerose proposte da diversi attori sociali e politici⁴⁰. Numerose proposte e disegni di legge continuano, infatti, ad essere presentate in Parlamento dagli esponenti dei vari partiti politici⁴¹.

La sperimentazione della Nuova Carta Acquisti s'inserisce concretamente all'interno di questo disputa. La sperimentazione in corso, infatti, mira a condurre alla creazione di una misura nazionale e strutturata, che finalmente dia una risposta valida ai bisogni sociali connessi al fenomeno della povertà assoluta anche in Italia⁴².

3.1- Uno sguardo al passato: dalla Commissione Onofri alla social card ordinaria.

Nonostante le esperienze di molti altri Paesi e le raccomandazioni della Comunità europea, è solo alla fine degli anni 90 che si giunse ad una proposta di riforma organica dello Stato sociale italiano. Ciò avvenne nel febbraio 1997, in corrispondenza con la conclusione dei lavori della *Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale*, meglio conosciuta come Commissione Onofri, istituita dal governo Prodi. La Commissione si espresse sollevando la necessità di inserire nel nostro sistema di welfare un apposito istituto, denominato *reddito minimo vitale*, in grado di garantire una protezione minima ai cittadini, adottando la logica dell'universalismo selettivo. Secondo la Commissione, infatti, la riforma del *welfare* italiano avrebbe dovuto "ispirarsi ad una scelta

39 Si è dunque creato un sistema che vede da una parte lo Stato come erogatore di strumenti categoriali, rivolti cioè a particolari gruppi di indigenti (i principali strumenti sono indirizzati alla popolazione anziana e alle persone con disabilità ossia ai "poveri anziani" e ai "poveri disabili": pensioni e assegni sociali, indennità di accompagnamento, pensioni di invalidità civile, ecc.), e dall'altro gli enti locali che si occupano di misure assistenziali estese a "tutti i poveri" le quali, però, risultano essere molto diverse tra loro (ad esempio il minimo vitale le cui caratteristiche variano da una realtà all'altra)

40 Ricordiamo in questa sede, a solo titolo esemplificativo, la recente proposta di "Alleanza contro la povertà" (ACLI e Caritas) denominata REIS (Reddito di Inclusione Sociale) presentata il 24 luglio 2013 a Roma e riproposta al governo ad ottobre 2014, alla vigilia della presentazione della Legge di stabilità (sito [http://www.redditoinclusione.it./](http://www.redditoinclusione.it/))

41 Tra queste possiamo riportare, a titolo esemplificativo i disegni di legge presentati dal Partito Democratico (aprile 2013), da Sinistra Ecologia Libertà (ottobre 2013), Movimento 5 stelle (ottobre 2013)

42 E' quanto affermato nella premessa al Rapporto *Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà* del gruppo di lavoro sul reddito minimo del 2013

equilibrata tra universalismo, quanto ai beneficiari, e selettività, nell'erogazione delle prestazioni⁴³. Quest'approccio alla povertà secondo la logica dell'universalismo selettivo, fu ripresa dalla L.328/00 (Realizzazione di un Sistema Integrato di Servizi e di Interventi Sociali), la quale ha unificato e riformato la legislazione inerente al sistema socio-assistenziale italiano. La Legge quadro prevede, infatti, l'istituto del reddito minimo⁴⁴ quale misura indispensabile per il sostegno del reddito e l'inserimento sociale. La responsabilità di regolamentare e gestire questa misura è affidata dalla legge agli organi di governo statale, regionale e locale, i quali devono operare in maniera congiunta secondo il principio di sussidiarietà. Il contenuto della 328/00, però, fu modificato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione⁴⁵, con la quale è stata affidata la potestà legislativa esclusiva in materia socio-sanitaria alle Regioni e il compito di delineare linee di indirizzo comuni al governo centrale. Sebbene la portata della Legge quadro abbia assunto una valenza diversa a seguito dell'innovazione dell'organizzazione istituzionale, l'universalismo selettivo è rimasto, almeno in via di principio, un punto cardine all'interno dell'assetto di *welfare* italiano.

La selettività così come prevista dalla Commissione Onofri, dovrebbe essere stata perseguita attraverso "criteri di misura e accertamento dei mezzi a cui è subordinata l'erogazione delle prestazioni di sicurezza sociale e più in generale dei servizi pubblici"⁴⁶. Con questa previsione vennero poste le basi per l'inserimento all'interno del nostro ordinamento dell'utilizzo della prova dei mezzi (*means test*) per l'accesso alle prestazioni sociali che, qualche anno più tardi, prese il nome di ISEE. L'*Indicatore della situazione economica equivalente* (ISEE) fu introdotto dal Governo D'Alema con il d. lgs.109/98, come criterio nazionale e unitario attraverso il quale regolamentare l'accesso ai servizi⁴⁷. Nonostante l'ISEE sia stato adottato in modo uniforme a livello nazionale è opportuno ricordare che, a fronte dell'alto grado di frammentazione del sistema di *welfare* italiano accentuato ancor di più a seguito della riforma costituzionale avvenuta con la L. Cost. 3/2001, quest'indicatore non permette di modulare in modo adeguato il sistema di interventi in base al contesto economico,

43 Relazione finale della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 28 febbraio 1997

44 Art. 23 L.328/2000

45 L.Cost. 3/2001

46 Relazione finale della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 28 febbraio 1997

47 Quest'indicatore è innovativo perchè uniforma su tutto il territorio nazionale i criteri di selettività, prima lasciati alla discrezione dei singoli enti locali.

sociale, demografico e politico distintivo di ogni realtà locale. Adattare una misura selettiva ed omogenea su tutto il territorio ad un sistema fortemente disorganico e frammentato è, senz'ombra di dubbio, un paradosso da superare, soprattutto se il compito delle istituzioni è quello di garantire a tutta la popolazione residente nel Paese l'eguale opportunità di accesso ad una forma di reddito minimo. Un altro limite dell'ISEE quale strumento per il controllo delle risorse dell'individuo, è il suo essere un indicatore di tipo *famigliare* più che *individuale*, confermando la persistenza della logica categoriale all'interno del nostro *welfare* nel fronteggiamento le problematiche connesse alla povertà e all'inserimento sociale.

Oltre all'introduzione dell'ISEE il Governo D'Alema varò la legge finanziaria per il 1998 (l. 449/1997), con la quale fu istituito in via sperimentale il Reddito minimo d'inserimento (RMI)⁴⁸ in 39 Comuni italiani. La sperimentazione prevedeva la combinazione tra un'erogazione di tipo monetario, a carico dello Stato e variabile a seconda della situazione economica dei beneficiari⁴⁹, con dei progetti di reinserimento lavorativo e sociale curati a livello locale da parte dei Comuni e sottoscritti dai beneficiari. L'accesso alla sperimentazione fu vincolato ad alcuni criteri reddituali e patrimoniali rivalutati annualmente. Oltre alla verifica della situazione economica del beneficiario, gli organi competenti erano tenuti ad accertare che il richiedente del beneficio fosse residente all'interno del territorio comunale almeno da 12 mesi, nel caso di cittadini di Stati membri UE, o di almeno 36 mesi nel caso di cittadini di Paesi non UE o apolidi.

Una volta conclusasi la sperimentazione, essa venne estesa, nel 2001, ad altri 306 Comuni. L'articolo 3 della Finanziaria del 2004 (legge 350/2003), emanata durante il secondo Governo Berlusconi, stabilì, inoltre, la conversione del RMI nell'istituto denominato Reddito di Ultima Istanza (RUI). Il RUI, però, non fu mai realizzato e con la sentenza 423 del 2004 della Corte Costituzionale, venne addirittura dichiarato incostituzionale in quanto rappresentava un'interferenza finanziaria illegittima dello Stato nelle politiche dei servizi socio-assistenziali, la cui competenza legislativa è assegnata in modo esclusivo alle Regioni.

A seguito della dichiarazione di incostituzionalità della Legge l'eventuale

48 Il RMI viene poi definito con il decreto legislativo 237/1998 e con la legge 328/2000 per lo sviluppo di un sistema integrato di politiche e servizi sociali all'art 23

49 Il trasferimento monetario era pari alla differenza tra la situazione economica familiare e una soglia di povertà che inizialmente era stata fissata a 500.000 lire mensili a persona

prosecuzione del RUI venne affidata alla volontà delle singole Regioni. Tra queste solo la Regione Veneto, con delega della responsabilità amministrativa al Comune di Rovigo, ha messo in atto un progetto pilota sul RUI, oggi in fase di estensione a tutta la Regione⁵⁰. Anche altre Regioni e Province hanno sperimentato forme simili di integrazione del reddito, quali il Reddito di base di Cittadinanza del Friuli-Venezia Giulia o il Reddito di Garanzia della Provincia di Trento. Lasciando competenza in materia alla discrezionalità dei livelli locali di *welfare*, il governo centrale ha contribuito ulteriormente ad ampliare le disuguaglianze di offerta ed accesso ai benefici economici e sociali tra Regioni e Comuni. Queste disuguaglianze delle condizioni di partenza degli individui della popolazione, non fanno che ampliare l'esigenza di intervenire a livello statale in modo unitario ed integrato.

Questa necessità è stata tuttavia disattesa dagli organi di governo centrale. Un unico tentativo di reintroduzione dell'istituto del RMI, è avvenuto durante il secondo governo Prodi. Nel 2007, infatti, con il Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF) per gli anni 2008-2011, fu manifestato l'intento di reintrodurre nel nostro ordinamento il reddito minimo d'inserimento. Questo programma, però, non fu in seguito finanziato.

Dal 2007 in poi in Italia non vi è stato più alcun tentativo normativo per garantire una forma di reddito minimo valida su tutto il territorio nazionale.

Escluse le iniziative locali, molte delle quali categoriali, le uniche misure nazionali adottate a partire dal 2008 hanno assunto la forma di strumenti di integrazione delle risorse famigliari secondo il modello del *food stamp*. Per comprendere meglio la logica dei programmi *food stamps* introdotti anche nel nostro ordinamento, è necessario ripercorrere brevemente la storia di questa forma d'intervento, adottato per la prima volta in maniera formale⁵¹ negli Stati Uniti durante gli Anni '60⁵². Il primo *Food Stamp Program* fu adottato in via sperimentale già nel 1961, quando allora governava il presidente Kennedy. Il programma diventò permanente nel 1964, durante il Governo Johnson, con l'emanazione del Food Stamp Act e nel 1974 tutti e 50 gli Stati confederati avevano adottato il programma. L'utilizzo delle carte

50 http://www.rovigooggi.it/articolo/2014-04-13/i-comuni-che-attualmente-partecipanosonoventi/#.VJ8Ptv_ILA

51 Il dibattito circa la necessità di attivare politiche secondo questa logica è preesistente agli Anni '60. Già negli Anni '40, infatti, personalità come Mrs. Mabel McFiggan avevano iniziato ad intervenire secondo questa logica.

52 <http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/snap/SNAP-infographic-banner.pdf>

prepagate come sistema di transizione del beneficio, fu adottato per la prima volta in Pennsylvania nel 1984 e nel 2004 tutti gli Stati avevano fatto ricorso a questo strumento. Nel 2008 il *Food Stamp Program* fu convertito nel *Supplemental Nutrition Assistance Program* (SNAP), tutt'ora in corso d'esecuzione. Lo scopo principale perseguito da questi programmi è principalmente quello di dare sollievo agli individui meno abbienti, assicurando loro la possibilità di accedere ai beni alimentari primari⁵³. Il denaro spettante ai beneficiari, infatti, essendo erogato attraverso carte elettroniche prepagate (EBT), non può essere prelevato e destinato ad altri utilizzi se non a quello di acquistare beni alimentari. Per accedere al beneficio sono necessari alcuni requisiti riguardanti il reddito e le risorse personali disponibili, come ad esempio la proprietà di immobili come casa o mobili registrati come gli autoveicoli. Sulla base della stima di queste risorse viene stabilita la quota del contributo necessario per integrare il reddito del beneficiario in modo da potergli garantire l'indipendenza economica e uno stile di vita adeguato. Oltre ai requisiti di reddito, viene posta particolare attenzione anche alla presenza all'interno del nucleo familiare di minori, anziani e disabili. Lo SNAP ,però, non prevede la mera erogazione di un contributo finalizzata al sostegno del reddito ma, come la maggior parte degli odierni strumenti di *workfare*, infatti, prevede altresì la sottoscrizione da parte del beneficiario di un contratto con i servizi, in cui dichiara la sua disponibilità a partecipare a percorsi formativi e di inserimento lavorativo. Tutto ciò è previsto con lo scopo di evitare la dipendenza degli utenti dalle prestazioni sociali, considerato come ostacolo principale dei sistemi di welfare. Parlare di attivazione e inserimento lavorativo in un contesto socio-economico come quello statunitense, anch'esso colpito dalla crisi globale, è una questione al dir poco ostica. Se considerassimo, ad esempio, il fatto che la maggior parte dei beneficiari sono *working poor*, i quali sono già inseriti all'interno del mondo del lavoro ma percepiscono uno stipendio inadeguato per il loro sostentamento, potremmo facilmente giungere alla conclusione che questi modelli di intervento sono inadeguati rispetto al contesto economico, connotato da un innalzamento degli orari di lavoro a cui segue parallelamente un abbassamento dei livelli salariali.

53 Negli ultimi anni si è cercato di attribuire allo SNAP anche una maggiore valenza pedagogica. L'obiettivo, infatti, non è solo quello di assicurare beni alimentari di qualunque genere, ma beni alimentari di qualità. Si mira a ridurre l'elevata incidenza dell'obesità all'interno della popolazione, nonché il ricorso massiccio al cosiddetto *junk food*. A questo scopo sono state imposte alcune condizioni all'utilizzo del beneficio, come l'impossibilità di acquistare cibi precotti o alcolici.

3.1.1- La social card ordinaria.

Anche l'Italia ha adottato programmi sul modello statunitense dei *food stamps*. La Carta Acquisti (Social card ordinaria), introdotta con la legge 133/2008 varata dal quarto Governo Berlusconi, fa parte di questa serie di interventi. La Carta Acquisti è una carta del valore di 40 euro mensili, prepagata, non ricaricabile e dalla quale non si possono prelevare contanti. Può essere usata dai beneficiari solo per il pagamento delle spese di prima necessità ,ovvero, per l'acquisto di generi alimentari, di prodotti farmaceutici e per il pagamento delle bollette di luce e gas. Per rientrare all'interno della platea dei beneficiari, è necessario essere in possesso di alcuni requisiti . La prima condizione è la presenza all'interno del nucleo familiare di anziani di età superiore o uguale ai 65 anni, oppure, di bambini di età inferiore ai tre anni. A questo si aggiungono alcuni requisiti di cittadinanza e di residenza. Nel disegno originario della legge, era previsto che potevano accedere al beneficio solo gli individui in possesso di cittadinanza italiana. Sei anni dopo l'emanazione del provvedimento legislativo, con il D.L. 25 giugno 2008, n. 11, istitutivo della social card e convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008 n. 133, è stata estesa la titolarità del diritto alla Social Card anche ai cittadini comunitari, a quelli stranieri soggiornanti di lungo periodo e ai rifugiati politici⁵⁴. La *social card*, infatti, può essere richiesta da: individui con cittadinanza italiana o di uno Stato membro dell'Unione Europea; dai familiari di cittadini italiani non aventi cittadinanza di alcun altro Stato membro, ma titolari del diritto di soggiorno o di soggiorno permanente; dai familiari di cittadino UE non aventi cittadinanza di uno Stato membro , ma titolari del diritto di soggiorno o di soggiorno permanente; dai cittadini stranieri possessori di un permesso di soggiorno CE di lungo periodo; dai rifugiati politici. Al fine dell'ottenimento della *social card* è necessario, inoltre, essere iscritti regolarmente all'Anagrafe del Comune di residenza. Oltre alle condizioni riguardanti lo status giuridico del cittadino, sono necessari alcuni requisiti di ordine patrimoniale e reddituale. L'accesso al beneficio, infatti, è vincolato ad una determinata soglia reddituale, stabilita di anno in anno dal Governo e certificata attraverso la presentazione dell'ISEE in corso di validità. Per accedere al beneficio, inoltre, sono valutati anche aspetti patrimoniali riguardanti, ad esempio, la titolarità di patrimoni immobiliari o mobiliari anche all'estero.

La carta acquisti ordinaria, a differenza dai programmi statunitensi descritti in

54 Art. 1, co. 216, L. 147/2013

precedenza, non è una misura accompagnata da interventi di *workfare* e quindi si traduce in una mera erogazione di denaro fine a sé stessa. Si allontana, inoltre, dagli schemi propri del reddito minimo d'inserimento dato che è rivolta alla popolazione inattiva (anziani e minori), confermando l'approccio categoriale adottato dallo Stato italiano nella realizzazione di politiche di contrasto della povertà.

3.2- Uno sguardo al locale.

Di fronte all'assenza di una misura nazionale, le Regioni italiane sono state costrette ad attivarsi nel tempo con schemi e strumenti volti a contrastare le problematiche connesse alla povertà. Pur esistendo alcune iniziative locali di contrasto alla povertà più consolidate delle altre, sia a livello comunale (soprattutto nel Centro-Nord) che regionale, la maggior parte di quelle realizzate, non si sono poi trasformate in strumenti permanenti e hanno contribuito a creare sistemi di sostegno pubblico molto differenti tra loro. Si tratta di interventi non omogenei tra loro, spesso non risolutivi, di sostegno economico alle famiglie povere di tipo continuativo o *una tantum* e di sostegno finanziario a progetti del terzo settore rivolti alle marginalità.

Le varie esperienze regionali non hanno semplicemente ricoperto il vuoto di politiche nazionali in materia, ma hanno anche anticipato il dibattito generale sull'istituto del reddito minimo. Già nei primi anni '90, infatti, due delle Regioni a statuto speciale (Trentino e Valle d'Aosta), avevano inserito all'interno dei loro ordinamenti schemi di reddito minimo strutturati sulla base delle esperienze di altri Paesi europei. Con l'emanazione di leggi in materia la Provincia di Trento nel 1991 e la Regione Valle d'Aosta nel 1994, hanno posto le basi per ulteriori sviluppi istituzionali.

A seguito delle sperimentazioni su scala nazionale del reddito minimo d'inserimento, le iniziative locali si sono moltiplicate. Tra i precursori dell'emanazione dei primi progetti normativi regionali, possiamo citare i Consigli regionali della Regione Emilia Romagna e della Regione Puglia, rispettivamente contenuti nella legge regionale 2/2003 e nella legge regionale 17/2003.

Gli organi di governo locali hanno individuato fin da subito la necessità di istituire schemi di reddito minimo, tant'è che nel 2004 il Coordinamento degli Assessorati regionali alle politiche sociali, ha sollecitato le Regioni a provvedere e legiferare in materia. Alcune regioni, tra cui Piemonte, Toscana, Basilicata, Friuli Venezia Giulia,

Sardegna, Campania e Sicilia, hanno provveduto in questo senso ma non tutte le sperimentazioni attuate sono stati in seguito convertite in un istituto permanente.

I progetti regionali che hanno completato l'iter legislativo e hanno trovato almeno un abbozzo di attuazione sono⁵⁵:

- il Reddito di Cittadinanza (RdC) della Regione Campania (l.r. 2/2004);
- la Promozione della Cittadinanza Solidale (PCS) della Regione Basilicata (l.r. 3/2005);
- il Reddito di Base (RdB) della Regione Friuli Venezia Giulia (l.r. 6/2006);
- Il Reddito Minimo di Garanzia (RMG) della Regione Lazio (l.r. 4/2009);
- Il Reddito di Garanzia (RG) della Provincia autonoma di Trento (Delibere della Giunta Provinciale n. 2216 del 11 settembre 2009 e n. 1524 del 25 giugno 2010).

Con la legge regionale 2/2004, la Regione Campania ha dato avvio alla sperimentazione del Reddito di Cittadinanza (RdC). Tale sperimentazione, aveva inizialmente una durata triennale, ma fu in seguito prorogata fino al 2010. La legge regionale di riferimento prevedeva alcuni criteri reddituali e di residenza. L'importo del contributo era fisso ed erogato mensilmente alle famiglie beneficiarie. L'erogazione del beneficio monetario era accompagnata da progetti di inserimento sociale e lavorativo elaborati dai servizi comunali e sottoscritti dagli utenti beneficiari, fatta eccezione per il Comune di Napoli per il quale non era prevista alcuna misura di accompagnamento al contributo economico.

La Regione Basilicata, con la legge regionale 3/2005, ha attuato il Programma denominato "Promozione della Cittadinanza Solidale" (PCS). Il programma prevedeva la selezione di una platea di beneficiari, scelti sulla base di requisiti economici e di residenza, ai quali destinare un contributo economico mensile variabile in base alle caratteristiche del nucleo. Era prevista la stipulazione di un contratto tra beneficiario e servizi.

Di recente la Giunta regionale, riunitasi il 9 giugno 2015, ha deliberato in favore dell'attuazione di un Programma di reddito minimo d'inserimento. Con la Delibera regionale 769/2015 la Regione Basilicata ha approvato questo Programma, articolato in sei fasi distribuite tra luglio e dicembre 2015 e per il quale sono stati stanziati 7

⁵⁵ Fonte: *Le esperienze italiane di misure di contrasto della povertà: che cosa possiamo imparare?* e Rapporto italiano a cura di CILAP EAPN Italia e EMIN "Analisi di uno schema di reddito minimo in cinque stati membri", Novembre 2014, consultabile sul sito www.cilap.eu

milioni e mezzo di euro. I beneficiari saranno suddivisi in due categorie. In entrambi i casi dovranno essere soggetti che hanno raggiunto la maggiore età ma non ancora quella pensionabile, residenti nella Regione Basilicata e dovranno dichiarare di avere un ISEE non superiore ai 15.500 euro annui, nel caso dei richiedenti appartenenti alla categoria A, e di 9000 euro annui per la categoria B. Potranno accedere alla categoria A i lavoratori non più in mobilità per effetto del cosiddetto Decreto Poletti⁵⁶. Potranno, invece, presentare domanda per la categoria B i soggetti disoccupati o inoccupati da almeno 24 mesi. La cifra percepita dai beneficiari avrà un importo variabile a seconda dell'ISEE e l'ammontare del beneficio sarà mediamente pari ai 450 euro mensili. Il denaro percepito non sarà vincolato e impiegabile solo per l'acquisto di beni specifici. Questa misura di sostegno al reddito sarà accompagnata dallo svolgimento di attività di pubblica utilità da parte dei soggetti beneficiari, per i quali sarà predisposto un progetto personalizzato di inserimento sociale e lavorativo. Le attività di pubblica utilità potranno essere svolte sia in enti pubblici che privati, indicati nel decreto. I beneficiari potranno svolgere, ad esempio, servizio presso biblioteche e musei, attività di vigilanza, manutenzione dei luoghi pubblici, accompagnamenti sociali o assistenza agli anziani e disabili. Nel caso in cui i beneficiari non abbiano portato a compimento almeno l'80% delle ore di servizio mensile previste, essi non avranno diritto a percepire il contributo monetario e se ciò dovesse succedere per due mesi continuativi, in assenza di impedimenti oggettivi e certificati, essi saranno esclusi definitivamente dal Programma. Un altro motivo che può comportare la decadenza del beneficio è costituito dal rifiuto da parte del soggetto beneficiario di un'offerta di lavoro subordinato, anche a tempo determinato, purché il contratto offerto sia di durata pari o superiore a 6 mesi nel caso di impiego full-time, o di 12 mesi se part-time.

La cessazione del Programma avverrà in corrispondenza dell'espletamento di tutte le attività previste dai progetti personalizzati.

Con la legge regionale 6/2006, la giunta regionale del Friuli Venezia Giulia ha previsto l'avvio, a partire dal 2007, di un programma di sperimentazione del Reddito di Base (RdB) di durata quinquennale, il quale si è concluso, però, in meno di un anno. Il programma poneva l'accento sul carattere temporaneo della

⁵⁶ Decreto interministeriale n. 83473 del 1° agosto 2014 adottato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'economia e delle finanze

sperimentazione, col fine di contrastare il rischio in capo ai beneficiari di incombere in una condizione di dipendenza dai servizi. Il contributo economico, infatti, era di importo variabile a seconda della situazione economica dei beneficiari ed erogabile per un massimo di 24 mesi. Questa misura di sostegno del reddito era accompagnata da progetti personalizzati di presa in carico, concordati con l'utente e ai quali egli era vincolato pena l'esclusione dalla sperimentazione.

Nella Regione Lazio era stata prevista, con l'emanazione della legge regionale 4/2009, la sperimentazione triennale del Reddito Minimo di Garanzia (RMG), la quale è terminata, però, allo scadere del primo anno. Questa misura era rivolta a persone disoccupate, in cerca di prima occupazione, occupate in modo precario o occupate ma senza retribuzione. I beneficiari, scelti attraverso un bando pubblico, potevano godere di un contributo economico mensile e variabile a seconda del reddito familiare. Sebbene il testo normativo prevedesse misure di attivazione dei beneficiari, attuabili in maniera congiunta dai Comuni con i Centri per l'impiego, queste in realtà non hanno mai avuto luogo.

Con le Delibere della Giunta Provinciale n. 2216 del 11 settembre 2009 e n. 1524 del 25 giugno 2010, la Provincia autonoma di Trento ha adottato uno schema di reddito minimo, denominato Reddito di Garanzia (RG), rivalutato e adattato ogni anno alle evoluzioni del contesto economico e sociale. L'erogazione del beneficio era legata a specifici criteri di reddito familiare e di residenza. Il godimento del contributo monetario era vincolato ad un Patto di servizio con l'Agenzia del lavoro e, in caso di problematiche particolari, era prevista la predisposizione di un Progetto di inserimento sociale per questi individui.

Per quanto riguarda la specifica situazione veneta, con DGR 1294 del 7 maggio 2004 la Giunta Regionale veneta ha deliberato la realizzazione del progetto pilota "Sperimentazione del reddito di ultima istanza", previsto dalla Legge n. 350/2003, art. 3 co. 101, e ne ha affidato l'attuazione al Comune di Rovigo, assegnandogli contestualmente dei fondi per realizzare le iniziative previste dal progetto. Successivamente alla realizzazione del progetto pilota, il Comune di Rovigo, ritenendo valida la metodologia d'intervento introdotta con la sperimentazione del RUI, ha dato continuità al progetto nel tempo nonostante alcuni momenti di riduzione

degli interventi dovuti alla diversa disponibilità di risorse finanziarie.

Il RUI è un intervento di sostegno al reddito con il fine del recupero e del reinserimento sociale e/o lavorativo delle fasce “socialmente deboli” in cui l'erogazione del contributo economico ha il ruolo di “compenso” per un impegno, nella fattispecie per un'attività lavorativa o di adesione a un percorso socio-sanitario personale.

Con la Deliberazione della Giunta n. 2897 del 30 dicembre 2013, La Regione Veneto ha approvato il Progetto regionale Reddito di ultima istanza - RUI da attuarsi in tutto il territorio regionale a partire dalla riproposizione della struttura originaria del progetto rodigino.

Il progetto RUI si rivolge a persone, singoli e famiglie, che hanno difficoltà a trovare collocazione nel mondo del lavoro a causa di diversi fattori, i quali potrebbero beneficiare di percorsi di sostegno e recupero delle capacità residue di inserimento lavorativo o di percorsi medico-socializzanti che li aiutino a mantenere dignità di vita altrimenti impossibile da raggiungere. Per questo motivo il progetto prevede la collaborazione con i servizi (SerD, Alcologia, Salute mentale, ecc.), con le associazioni di volontariato e con le cooperative sociali.

Le persone e i nuclei famigliari individuati dai servizi sociali presentano la domanda d'inserimento nel programma RUI e il settore Servizi sociali predispone i progetti individualizzati per i nuovi casi e l'erogazione mensile dei contributi mensili.

Per accedere al contributo economico la persona deve essere residente nel Comune da almeno 6 mesi e, nel caso si tratti di persona immigrata, possedere la carta o il permesso di soggiorno. Inoltre il reddito ISEE deve essere inferiore a 5.000 euro e eventuali altre entrate percepite non devono superare il contributo erogabile.

I beneficiari del RUI sono di due tipi:

- *“persone in grave situazione di disagio per cause soggettive, documentabili, per le quali non sia prevedibile un'autonomia economica di un inserimento lavorativo”⁵⁷* per le quali è predisposto il RUI di sostegno ossia un contributo economico per 6 mesi (non più di 300 euro), rinnovabile sulla base della verifica del permanere dei requisiti economici e dell'impegno a proseguire il

⁵⁷ Come indicato nella scheda progettuale allegata alla DGR n. 2897 del 30.12.2013 di tratta di *“disoccupati di lunga durata che abbiano superato il 50° anno di età; invalidi civili riconosciuti con una percentuale di invalidità superiore al 66% ed in età superiore ai 50 anni di età; persone con patologie certificate da Servizi pubblici che richiedono lunghi percorsi di recupero (Centro Salute Mentale, Ser.T., SIL); persone in condizione di grave emarginazione per motivi diversi da quelli sopra evidenziati, che siano rilevati dall'Assistente sociale”*

percorso di cura, reinserimento e recupero sociale previsto dal progetto individualizzato;

- *“persone in situazione di disagio socio-economico e di difficoltà temporanea nell’accesso ad una occupazione sia per cause soggettive che per mancanza di opportunità lavorativa adeguata”*⁵⁸ per le quali è predisposto il RUI d’inserimento ossia un contributo economico della durata di 3 mesi, e per un massimo di 6 (non più di 350 euro), rinnovabile una sola volta, che corrisponde al periodo previsto dal progetto individualizzato di inserimento in cui possono essere attuati corsi di formazione, inserimento in tirocini lavorativi, conseguimento di abilitazioni, ecc.

In tutte le Regioni italiane è sempre più evidente la necessità di adattare le proprie politiche di contrasto alla povertà basandosi su schemi di reddito minimo. Sia a livello di dichiarazioni pubbliche che per quanto riguarda la produzione normativa, l’attenzione degli organi di governo regionali si sta sempre di più focalizzando verso l’approvazione di provvedimenti per l’introduzione di quest’istituto in modo permanente e non solo sperimentale.

4- CONCLUSIONI.

Ripercorrendo la letteratura in materia e analizzando le esperienze dei vari governi circa la produzione di misure volte a contrastare il fenomeno della povertà, è indubbio che la principale caratteristica del *welfare* italiano e di quelli europei, è il forte grado di eterogeneità dei sistemi di protezione sociale e la mancata armonizzazione tra ambiti politici diversi. La difformità dei sistemi di *welfare* tra Stati e all’interno di essi è il risultato di un’evoluzione storica, politica, normativa, economica e sociale differente, nonché la conseguenza dell’importanza attribuita alla logica della sussidiarietà tra i vari livelli di *governance* e al ruolo centrale dato ai *welfare* locali. Sebbene, da un lato, sia doveroso concedere una maggiore capacità di agire ai governi locali, poiché più vicini ai bisogni dei singoli territori, è altrettanto innegabile riconoscere

⁵⁸ *“disoccupati da almeno 6 mesi privi di indennità di disoccupazione; persone escluse dal mercato del lavoro per mancanza di qualificazione e/o di requisiti di base che ne ostacolano l’assunzione che non abbiano rifiutato offerte di lavoro e non si siano dimesse spontaneamente, nell’ultimo anno; persone disoccupate con carichi di famiglia, in particolare donne sole con figli”*

l'importanza di integrare e rimodulare i diversi sistemi secondo schemi condivisi. A fronte di questa contesto, dunque, integrazione, armonizzazione e condivisione sembrano essere i principi basilari dai quali muoversi in vista della modernizzazione dei sistemi di *welfare*.

Per rispondere in maniera adeguata alla multidimensionalità che connota il fenomeno della povertà, è necessario, anzitutto, promuovere l'*integrazione tra politiche* settoriali diverse. Intervenire attingendo da un approccio di tipo olistico significa assumere che ogni bisogno è il risultato di una pluralità di cause e che non tutto ciò che riguarda i soggetti, nel nostro caso il vivere in una condizione di povertà, ha un'origine prettamente individuale ma che, come abbiamo visto nel presente capitolo, è determinato anche da fenomeni sociali più ampi. Nonostante con questa affermazione sussista il rischio di incombere in una logica di puro determinismo sociale, secondo il quale la causa di ogni bisogno ha origine nella società, è innegabile l'esigenza di promuovere un sistema integrato di interventi che agisca su più fronti, da quello sociale a quello economico, dal lavoro al sistema scolastico, dalle politiche abitative a quelle della salute. L'integrazione a cui si fa riferimento non deve concretizzarsi solamente a livello di *policy making*, ma anche nella condivisione di approcci e modalità operative appartenenti a professioni e ad ambiti disciplinari diversi.

Le politiche di contrasto alla povertà sono essenzialmente il risultato delle istituzioni che le producono e dei servizi che le mettono in atto. La mancata *integrazione tra istituzioni, tra istituzioni e servizi e tra servizi*, è la causa principale delle disuguaglianze territoriali che caratterizzano tanto il contesto italiano quanto quello europeo. Per superare questa problematica è sempre più evidente l'esigenza, soprattutto in Italia, di un reale coordinamento del governo centrale, incaricato di delineare linee d'indirizzo comuni entro le quali sono chiamati ad agire i sistemi di *welfare* locali, secondo una logica di effettiva sussidiarietà verticale e orizzontale.

A questo scopo sarebbe opportuno promuovere un' *integrazione di idee* ed esperienze tra Regioni e tra Stati, attraverso la condivisione di buone prassi e garantendo reti permanenti per favorire questo scambio e non solamente progetti a tempo determinato come l'EMIN.

L'istituto del reddito minimo, contraddistinto dall'integrazione tra misure di sostegno del reddito e d'inserimento sociale e lavorativo del soggetto, sembrerebbe rispondere all'esigenza di contrastare la povertà adottando un approccio di tipo olistico. Sull'efficacia, la necessità e la struttura che dovrebbe caratterizzare quest'istituto, il dibattito politico-istituzionale è sempre più acceso, sia a livello nazionale che europeo. La sperimentazione della carta acquisti sperimentale, di cui ci occuperemo nel corso dei prossimi capitoli, s'inserisce in questa controversia e rappresenta l'ultimo tentativo da parte del governo italiano di rispondere in modo organico alla questione della povertà.

CAPITOLO II

La sperimentazione della Nuova Social Card: misura a tempo determinato o istituto permanente?

Nelle pagine precedenti abbiamo già introdotto in via generale alcuni aspetti della Sperimentazione della Nuova Social Card.

Questa misura di contrasto alla povertà assoluta è stata prevista in corrispondenza di un incremento dell'incidenza della povertà in Italia. Secondo i dati Istat⁵⁹ riferiti all'anno 2013, in Italia il 12,6% delle famiglie sono coinvolte in una condizione di povertà relativa mentre si trovano in una situazione di povertà assoluta il 7,9% del totale. La soglia della povertà relativa per il 2013 (972,52 euro) è di circa 18 euro in meno rispetto a quella del 2012, nonostante l'incidenza di questa forma di povertà sia relativamente stabile tra il 2012 (12,7%) e il 2013. A differenza di quella relativa, invece, si può constatare un aumento, significativo soprattutto nel Mezzogiorno, delle famiglie che si trovano in condizione di povertà assoluta (dal 6,8% al 7,9%). Le famiglie collocate in questo stato sarebbero all'incirca 303 mila e 1 milione 206 mila soggetti in più rispetto al 2012. Si calcola che gli individui in condizione di povertà assoluta rappresentino all'anno 2013 il 9,9% della popolazione residente sul territorio nazionale (circa 6 milioni 20 mila persone). Le famiglie maggiormente coinvolte da forme di povertà assoluta e nelle quali questa è in aumento sono: i nuclei con tre, quattro e cinque o più componenti (rispettivamente con un aumento dal 6,6 all'8,3%, nel primo caso, dall'8,3 all'11,8% nel secondo e dal 17,2% al 22,1% nel terzo) e le coppie con un figlio (dal 5,9 al 7,5%), con due (dal 16,2 al 21,3%) e con tre o più figli (da 16,2 a 21,3%). Si calcola che circa 1 milione e 434 mila minori in Italia si ritrovano in un contesto di povertà assoluta, ben 376 mila in più rispetto al 2012.

In questo capitolo cercheremo di specificare le caratteristiche della Sperimentazione analizzando anzitutto il contesto economico, politico e sociale entro il quale è stata ideata e avviata. In seguito ci occuperemo di presentare le previsioni contenute all'interno del decreto attuativo (Decreto interministeriale 10 gennaio 2013 n.102 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali in concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze) riferite ad obiettivi, soggetti attuatori, beneficiari e requisiti d'accesso e finanziamenti della sperimentazione. Detto ciò, prenderemo in esame gli strumenti di

⁵⁹ <http://www.istat.it/it/archivio/>

raccolta dei dati (questionario generale e minori) e la scheda di presa in carico, entrambi elaborati dal centro di ricerca Isfol, commissionato dal Governo italiano per la gestione della sperimentazione. L'obiettivo di questo capitolo non sarà quello di essere una mera presentazione delle caratteristiche della sperimentazione, ma anche un tentativo di comprendere a fondo il contesto all'interno del quale è stata elaborata questa misura e il destino della Nuova carta acquisti nell'immediato futuro del welfare italiano.

1- DAL PROBLEMA ALLA SOLUZIONE: IL GIOCO DELLE CARTE.

A partire da 2008, con l'approvazione della L. 133/2008⁶⁰ emanata durante il Governo Berlusconi IV, fu introdotta nel nostro ordinamento una misura di sostegno del reddito denominata "Carta acquisti", destinata all'acquisto di beni di prima necessità e rivolta ai soggetti over 65 e ai bambini con meno di tre anni (in questo caso gli intestatari del beneficio sono i genitori). L'attuazione di questa misura è stata la premessa necessaria per l'introduzione del dibattito successivo circa la possibilità di prevedere anche in Italia un istituto permanente, universale e nazionale volto a sostenere gli individui che vivono in una condizione di povertà. Con l'avvento della Nuova Social Card, però, la Carta acquisti rivolta ai minori di 3 anni e agli anziani con più di 65 anni non è scomparsa ma, al contrario, è stata convertita in una misura che segue in modo parallelo la Sperimentazione. Nel decreto che ha dato avvio alla sperimentazione, infatti, è previsto che "Il programma relativo alla Carta acquisti ordinaria, già' operativo su scala nazionale, continua ad operare anche nei Comuni coinvolti nella Sperimentazione"⁶¹. Nonostante il programma della Carta acquisti sia la premessa logica della Nuova Social Card, i fatti dimostrano che il passaggio in direzione della seconda misura non è stato così immediato.

Partiamo dunque dal principio, ovvero dal 2008, anno di introduzione nel nostro ordinamento di una misura adottata secondo la logica dei *Food Stamp Programs* statunitensi e denominato Carta acquisti, in seguito ribattezzata "ordinaria" per

60 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"

61 Art.2 co.2, Decreto interministeriale 10 gennaio 2013 n.102 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali in concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze

distinguerla da quella sperimentale. Il 2008 è un anno simbolo della crisi finanziaria, basti pensare che il 15 settembre è la data in cui la Lehman Brothers, holding di prima fila nel mondo finanziario statunitense, dichiarò bancarotta in conseguenza alla persistente crisi dei mutui *subprime*. Il 2008 non fu caratterizzato dalla recessione solo nell'ambito finanziario ma anche nel mondo del lavoro (calo dello 0,7% degli occupati nel terzo semestre del 2008), nell'indice dei consumi delle famiglie (calo dello 0,5%), nel settore degli investimenti da parte delle imprese e in quello delle esportazioni all'estero⁶². L'economia italiana segue a ruota libera la recessione che caratterizza l'interno panorama internazionale.

All'interno di questo contesto economico instabile e destabilizzante ebbero luogo le elezioni politiche per la proclamazione del nuovo Governo. Dopo le elezioni politiche del 13 e 14 aprile 2008 venne proclamato il governo Berlusconi IV (8 maggio 2008 - 16 novembre 2011) che determinò una decisiva svolta a destra della maggioranza politica all'esecutivo. Il Governo Berlusconi, infatti, succedette a quello Prodi in carica dal 17 maggio 2006 a 6 maggio 2008. A fronte del panorama economico e sociale in crisi, il Governo cominciò fin da subito a lavorare per l'adozione di misure urgenti tra le quali la carta acquisti ordinaria. Il 26 novembre 2008, due giorni prima del Consiglio dei Ministri per approvazione Decreto "anticrisi"⁶³ (decreto-legge 29 novembre 2008 n. 185 con il quale furono stanziati quasi 5 miliardi di euro per misure straordinarie di sostegno a famiglie, mondo del lavoro, occupazione e imprese per far fronte alla crisi), il neo-proclamato Ministro dell'economia e delle finanze Giulio Tremonti tenne una conferenza stampa in cui presentò la carta acquisti. Il Ministro definì la carta acquisti come *"una normale carta di pagamento elettronico uguale a quelle che sono già in circolazione e ampiamente diffuse nel paese. La differenza è che mentre le altre carte di pagamento le paga chi le usa, qui le spese sono addebitate allo Stato"*⁶⁴. In effetti la carta acquisti è una carta del valore di 40 euro al mese, ricaricata ogni due mesi (eccetto per coloro che avessero presentato la domanda entro il 31 dicembre 2008, in questo caso i beneficiari si sarebbero visti accreditari 120 euro riferiti alle ultime tre mensilità di quell'anno) con la quale è possibile acquistare beni alimentari, farmaceutici e pagare le bollette di luce e gas.

62 Centro studi Confindustria "L'economia italiana nella crisi globale", pubblicati nel Dicembre 2008 e consultabile sul sito www.confindustria.it

63 decreto-legge 29 novembre 2008 n. 185

64 Conferenza stampa del 26 novembre 2008, presente al link <http://www.governo.it/GovernoInforma/Multimedia/dettaglio.asp?d=41153>

Questa misura è destinata ai cittadini (solo italiani) con più di 65 anni o ai genitori di bambini con meno di 3 anni che dimostrino di essere in possesso di specifiche caratteristiche reddituali e patrimoniali, come l'Isee in corso di validità pari o inferiore ai 6000 euro. I beneficiari della carta previsti al momento del rilascio della conferenza stampa erano ben 1 milione e 300 mila ma le previsioni furono smentite dai fatti. A pieno regime, così come affermato dal Ministro, il programma sarebbe dovuto costare circa 450 milioni di euro l'anno e finanziato grazie a 170 milioni del "Fondo speciale destinato al soddisfacimento sulle esigenze prioritariamente di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti"⁶⁵, 250 milioni provenienti da donazioni private (200 milioni Eni e 50 milioni Enel) e con una minima quota della Robin Hood Tax la quale, stando alle parole dell'ex-ministro, avrebbe contribuito a un gettito fiscale *"pari a circa 4 miliardi che ci è servito per evitare nel fare la manovra triennale, per evitare altrimenti inevitabili interventi sulla spesa per welfare"*.

Il programma è decisamente complesso e richiede, almeno nella prima fase della sua attuazione, un "adattamento" al quale sono chiamati a collaborare i diversi soggetti attuatori (Inps e Poste italiane) e non (Caaf, Caritas e altre organizzazioni del terzo settore). Nonostante le complessità previste il ministro affermò di aver scelto *«lo strumento della carta acquisti anonima in alternativa rispetto alla distribuzione fisica di denaro perché su questo supporto si aggiungono altre voci. La prima è lo sconto delle catene commerciali convenzionate con questo programma. La carta serve anche ad accedere alle tariffe sociali dell'Enel»*. Nulla di strano in quest'affermazione. La carta acquisti è effettivamente una *non* distribuzione fisica di denaro, bensì una possibilità di accedere a beni e servizi di primaria importanza. Peccato, però, che al momento dell'attuazione del programma solo il 5% dei negozi italiani fossero convenzionati.

Il ministro sottolineò poi come la carta acquisti fosse una misura in grado di evitare la stigmatizzazione dei poveri poiché essa *"è anonima quindi nessuno può dire che segna i portatori. La può usare chiunque"*. Resta tutt'oggi da capire, però, come possa essere protetta questa privacy nell'uso quotidiano della carta, col fine di evitare l'etichettamento e lo stigma del beneficiario come povero. Nella realtà dei fatti, però, i beneficiari che si trovano innanzi alla cassa di un supermercato o in posta per il pagamento, devono tirar fuori materialmente la carta acquisti. Come può essere

⁶⁵ istituito all'art. 81, co.29 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche dalla legge 6 agosto 2008, n.133

dunque garantito nella pratica quest'anonimato? In linea teorica ciò non dovrebbe essere motivo di disagio se non fosse sottolineato così in modo incisivo il legame tra povertà- stigma e anonimato- dignità. Vista da questo punto di vista, più che ai programmi *food stamp* statunitensi, la carta acquisti ricorda le vecchie tessere annonarie per gli indigenti utilizzata fin dalla fine degli anni'30, riproponendo la stessa logica stigmatizzante e caritatevole che caratterizzava (e caratterizza?) gli interventi contro la povertà nel nostro Paese. Questa critica è resa chiara dalle parole di Ivano Fucile, secondo il quale *«Per alcuni, con tutta probabilità, tirare fuori questa card avrà sicuramente il senso di una umiliazione, umiliazione che persone in quella già precaria condizione economica non meritano. In più la distribuzione ai pensionati più poveri di questa card reintroduce nel nostro Paese uno strumento che se nell'immediato offre un sollievo sia pur modestissimo ai più bisognosi, di fatto intacca il principio costituzionale di uguaglianza, reintroducendo la categoria dei "poveri" destinatari di un intervento "compassionevole" (...). Niente di più lontano da politiche proprie di un moderno Stato sociale costruito su valori quali dignità, solidarietà e redistribuzione»*⁶⁶.

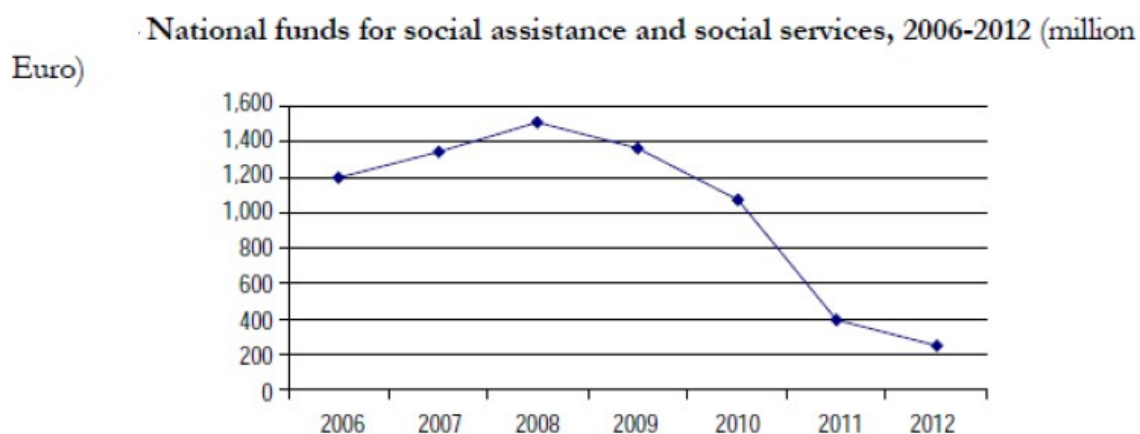
A quanto pare, però, la logica caritatevole non è assolutamente l'approccio utilizzato dal governo. Stando alle parole di Tremonti, infatti, il provvedimento *"Non è carità"*, anzi il Governo rifiuta *" l'interpretazione social card quale visione compassionevole della società"*. Non è carità, ma garantire ad una famiglia un'entrata mensile di 40 euro (1 euro e 33 centesimi al giorno) non è di certo considerabile come un intervento di presa in carico effettiva dei beneficiari da parte dei servizi di welfare. Per comprendere meglio tale questione riportiamo le dichiarazioni di Maria Neri, avente diritto alla social card, che scrisse su La stampa una riflessione circa la questione della stigmatizzazione conseguente alla condizione di povertà, affermando che *"Sono, purtroppo, un'avente diritto, ma se la Card non mi arriverà, non la solleciterò, e se mi arriverà non la userò. Non voglio mostrare le pezze nel sedere né mettere in imbarazzo le mie nipoti: "Sai? Tua nonna usa la tessera dei poveri". Che meraviglia! Vedo già i risolini degli ideatori di questa magnifica invenzione. Non la usi? Allora non sei abbastanza povera! Io sono povera, ma non per questo priva di dignità. Ho lavorato tutta la vita e prodotto la mia parte di Pil, avrei diritto a un po' di rispetto»*⁶⁷

66 Ivano Fucile, "La 'social card' odora di carità", *Luna nuova*, 27 giugno 2008.

67 Articolo di La Stampa del 29 novembre 2008, riportato in "Prospettive assistenziali" n. 164 ottobre/dicembre 2008, "La social card: una grave offesa alla dignità delle persone e dei nuclei

Ritorniamo alla conferenza stampa del 26 novembre. A seguito delle dichiarazioni del ministro Tremonti furono sollevate una serie di critiche provenienti da più settori della politica e della società. Molti attori sociali si scagliarono contro la logica caritatevole e datata della misura. Le associazioni dei consumatori considerarono la Carta acquisti “poco più di un'elemosina”⁶⁸. In effetti la Carta acquisti non è considerabile come una misura propriamente di contrasto alla povertà assoluta ma, semmai, una misura di sostegno o di sollievo fornito alle persone (meglio dire famiglie) meno abbienti. L'ammontare dell'importo, l'approccio categoriale e, di conseguenza, la scarsa copertura della misura e l'assenza di forme di attivazione del beneficiario, sono tutti indicatori del fatto che quest'intervento è residuale e meramente simbolico⁶⁹.

A seguito delle numerose critiche provenienti da diverse parti sociali, furono presentate in Parlamento varie proposte di riforma del provvedimento. Le proposte di riforma furono, in generale, ritenute troppo dispendiose in un periodo connotato da numerosi tagli al welfare e da un consistente ridimensionamento della spesa sociale italiana com'è possibile evincere nel seguente grafico⁷⁰.



L'evidente inadeguatezza della misura di fronte all'incidenza della povertà, palesò la necessità di ridisegnare la social card. I primi passi in questo senso furono operati

familiari in condizione di disagio socio-economico” consultabile al sito www.fondazionepromozionesociale.it/

68 Articolo di Repubblica del 26 novembre 2008 “Tremonti presenta la Social Card. Allo Stato costerà 450 milioni”

69 I. Madama, M. Jessuola “Minimum Income: the italian trajectory one, no one and one hundredthousand minimum income schemes”, Febbraio 2014, <http://www.researchgate.net/publication/260579274>

70 Grafico “National funds for social assistance and social services 2006-2012 (million Euro)”, elaborato su dati IRS (2012) e su dati del Ministero del welfare, in I. Madama, M. Jessuola “Minimum Income: the italian trajectory one, no one and one hundredthousand minimum income schemes”, op. cit. pag. 12

durante il Governo Berlusconi IV nel corso del quale nel 2011 fu abbozzata e progettata la sperimentazione della Nuova social card, sotto la supervisione del ministro del welfare Sacconi. Il progetto pilota sarebbe stato realizzato in alcuni grandi Comuni e furono destinati ben 50 milioni di euro per la sperimentazione. La sua realizzazione fu prevista per i 12 mesi del 2012 ma la caduta del governo non lo permise. Con la sperimentazione si mirava a riformare il sistema di welfare attraverso la privatizzazione dei finanziamenti pubblici e l'esclusione dei Comuni dagli interventi locali contro la povertà, prevedendo che i servizi alla persona fossero forniti esclusivamente dal terzo settore. Numerose furono le contestazioni provenienti dagli esponenti del settore pubblico, tagliati fuori dal tavolo decisionale della sperimentazione. Già nel 2008 l'allora vice presidente dell'ANCI Graziano Delrio, aveva criticato il provvedimento della carta acquisti ordinaria perchè la misura sarebbe stata trattata *“come se andasse ad incidere su un terreno totalmente diverso da quello del welfare garantito dai Comuni”* sostenendo, inoltre, l'inefficacia della logica adottata per inquadrare l'intervento il quale *“avrebbe ben meritato di essere considerato, e discusso, proprio come parte di quel piu' ampio e generale sistema di welfare locale che tante energie assorbono ai Comuni italiani”*⁷¹. In generale l'Associazione Nazionale dei Comuni italiani contestò il provvedimento poiché, sollevando la pubblica amministrazione dalle sue responsabilità e delegando tutto al terzo settore, era evidente il rischio di contribuire ulteriormente ad una logica di tipo categoriale dell'assistenza in Italia, oltre ad aggravare la frammentazione del welfare sul territorio nazionale ampliando ancor di più le disuguaglianze tra contesti locali. La nuova social card fu definita dall'ANCI come un intervento “federalista”, non perché tenesse conto delle peculiarità del territorio, ma in quanto misura che si sarebbe differenziata in base alla forza o alla debolezza dei servizi di welfare territoriali e alla presenza o meno del terzo settore a livello locale⁷².

A seguito della crisi di governo fu nominato l'esecutivo Monti, durante il quale l'allora sottosegretario al Lavoro e alle Politiche sociali Maria Cecilia Guerra ridisegnò la Nuova Social card dandole le caratteristiche attuali. La sperimentazione della misura nei Comuni italiani con più di 250.000 abitanti prevista dal cosiddetto Decreto

71 ANCI “Social card- delirio, nessun coinvolgimento dei Comuni” pubblicato in data 7 ottobre 2008 e consultabile al sito www.anci.it

72 ANCI, “Welfare- Nuova social card “federalista”; i dubbi dei Comuni” pubblicato in data 23-09-2011 e consultabile al sito www.anci.it

Semplifica Italia⁷³, aveva lo scopo di raccogliere i dati necessari per decidere se rendere quest'istituto permanente o meno (art.60, co 1). Il secondo comma dell'art. 60 del decreto, affidò il compito di definire concretamente la sperimentazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali che, tramite decreto adottato in concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, era incaricato di individuare i criteri per la selezione dei beneficiari, l'ammontare del beneficio calcolato sulla base del numero dei componenti del nucleo familiare, le modalità di coinvolgimento e il ruolo di Comuni, le tempistiche della sperimentazione (che in ogni caso non dev'essere superiore ai dodici mesi) e i contenuti generali della presa in carico dei soggetti beneficiari da parte dei servizi coinvolti. La nuova social card, così come progettata dal decreto, riconosceva agli enti locali un ruolo di prima fila per l'abbattimento della povertà in linea con le richieste avanzate qualche anno prima dai Comuni e dalle varie associazioni di rappresentanza.

Dopo poco meno di un anno, con il Decreto o 10 gennaio 2013 n.102 (Attuazione della sperimentazione della nuova carta acquisti) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali adottato in concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, i contenuti della sperimentazione furono definiti così come previsto dal Decreto semplifica Italia.

Durante il governo Letta e con l'allora ministro del Lavoro e delle politiche sociali Giovannini e il viceministro Guerra, le carte divennero tre. Fu prevista, inoltre, l'espansione della sperimentazione nel Mezzogiorno (Carta per l'inclusione sociale)⁷⁴ e l'ampliamento della stessa nel Centro Nord⁷⁵, dando loro collocazione all'interno di un disegno unitario e rendendole punto di partenza per l'introduzione di una misura nazionale contro la povertà assoluta chiamata Sostegno per l'inclusione attiva (SIA)⁷⁶. Durante l'esecutivo Letta, infatti, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali con decreto 13 giugno 2013 istituì un gruppo di lavoro sul reddito minimo, presieduto da Maria Cecilia Guerra, che ha in seguito elaborato il rapporto *Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*⁷⁷. In esso viene descritto

73Decreto "semplifica Italia" (art. 60 D.L.9/02/2012 n° 5 convertito in Legge 4/4/2012 n°35)

74 Il DL.76/2013 oltre al rifinanziamento della vecchia social card, ha previsto il finanziamento della Carta di Inclusione Sociale per tutto il Mezzogiorno

75 Ad oggi la sperimentazione della Nuova Carta acquisti è in corso nelle 12 città italiane con più di 250.000 abitanti ma, si prevede che nell'anno 2015 verrà estesa alle altre realtà appena citate

76 "Sostegno per l'inclusione attiva" è la denominazione assunta dalla sperimentazione con la legge di stabilità 2014

77 http://www.lavoro.gov.it/Priorita/Documents/Relazione_povert%C3%A0_18settembre2013.pdf

il “Sostegno per l’inclusione attiva – SIA”, che muove proprio dalla sperimentazione della Nuova Carta acquisti attualmente in corso. Come specificato nella premessa al rapporto, infatti, il SIA, una volta a regime, *“costituirebbe l’evoluzione naturale e l’universalizzazione delle sperimentazioni recentemente avviate con la Carta acquisti”*. Il SIA vuole essere una misura nazionale di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale, universale, di inclusione e di attivazione, a base familiare ma con attenzione per gli individui e destinata a tutti coloro che sono legalmente residenti in Italia. Come viene chiaramente specificato nel testo in esame non si tratta di un reddito di cittadinanza universale e incondizionato ma di un reddito destinato ai singoli e ai nuclei familiari poveri, corrisposto a seguito di una prova dei mezzi effettuata secondo criteri omogenei a livello nazionale. L’unico requisito di accesso al beneficio diviene quindi la provata insufficienza di risorse economiche e non più l’esistenza di “caratteristiche categoriali” come quella della presenza di minori nel nucleo o di grave disagio lavorativo, che invece sono stati requisiti fondamentali per accedere alla sperimentazione della Nuova Carta acquisti⁷⁸.

accanto alla misura di sostegno economico, sono previsti come irrinunciabili dei percorsi di attivazione economica e sociale, in accordo con la strategia europea di inclusione attiva articolata su 3 pilastri: sostegno economico; mercati del lavoro inclusivi; servizi personalizzati. L’erogazione del sussidio è infatti accompagnata da un patto di inserimento che tutti gli individui che appartengono al nucleo familiare beneficiario devono stipulare con i servizi sociali locali. Attraverso questo patto i beneficiari vengono incentivati e accompagnati a prender parte a esperienze di formazione e di riqualificazione professionale e a percorsi di reinserimento nel mercato del lavoro. Inoltre, ampio spazio è dato alla valorizzazione dell’impegno in attività di cura verso minori e/o familiari non autosufficienti e alla sollecitazione delle responsabilità genitoriali riguardo ad esempio la frequenza scolastica dei figli o le prassi di prevenzione per la salute.

Le raccomandazioni europee sulle Politiche sociali italiane del giugno 2014 hanno riconosciuto l’importanza del programma sperimentale di “sostegno per l’inclusione attiva - SIA” e hanno incitato le istituzioni ad *“estendere gradualmente il nuovo regime pilota di assistenza sociale, in conformità degli obiettivi di bilancio,*

⁷⁸ Il rapporto riferisce che l’evoluzione dalla sperimentazione Nuova Carta acquisti al SIA a regime sarà graduale e comporterà diverse modifiche, una delle quali ad esempio sarà il rendere possibile l’accesso alla misura in modo continuo durante tutto l’anno e non limitarne più l’accesso a scadenze di bandi.

assicurando un'assegnazione mirata, una condizionalità rigorosa e un'applicazione uniforme su tutto il territorio e rafforzandone la correlazione con le misure di attivazione; migliorare l'efficacia dei regimi di sostegno alla famiglia e la qualità dei servizi a favore dei nuclei familiari a basso reddito con figli".

Il Governo italiano ha risposto a queste raccomandazioni attraverso la "Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza 2014"⁷⁹ della quale un capitolo è stato dedicato proprio a "La strategia nazionale e le raccomandazioni del Consiglio Europeo".

Attraverso questo documento il Governo italiano ha dato risposta alle raccomandazioni europee specificando che la sperimentazione del "sostegno all'inclusione attiva (SIA)" è stata avviata in 12 grandi città a partire da aprile 2014, momento in cui sono iniziate le erogazioni a un primo gruppo di beneficiari, rimandando però a metà 2015 la valutazione dell'impatto (il programma ha infatti durata 12 mesi). Inoltre, il governo ha reso noto che il programma sarebbe successivamente stato esteso a tutto il Mezzogiorno, con criteri simili a quelli delle 12 città in sperimentazione, sulla base delle risorse già stanziare nell'ambito del Piano di azione e coesione - PAC (167 milioni).

L'introduzione della, o meglio, delle social card in Italia, è stato un vero e proprio "gioco delle carte". Nel prossimo paragrafo ci occuperemo di specificare i contenuti del decreto 10 gennaio 2013, n.102, il quale ha dato avvio alla sperimentazione e che altro non è che frutto degli avvenimenti fin'ora considerati.

2- LA SPERIMENTAZIONE PREVISTA DAL DECRETO.

Con il decreto 10 gennaio 2013 n.102 (Attuazione della sperimentazione della nuova carta acquisti) del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, si è dato avvio in dodici città italiane con popolazione residente superiore ai 250.00 abitanti (secondo dati Istat), alla sperimentazione della nuova carta acquisti, quale misura di contrasto alla povertà assoluta e di reinserimento sociale e lavorativo. Le 12 città campione della sperimentazione sono: Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli,

⁷⁹ Il DEF, Documento di Economia e Finanza che rappresenta il principale strumento di programmazione della politica economica e di bilancio italiana, era stato presentato dal governo Renzi nell'aprile 2014

Palermo, Roma, Torino, Venezia e Verona (art. 1 co. 1 lett. b del decreto 10 gennaio 2013, n.102) e, con il Decreto lavoro del Governo Letta, è stato stabilito di estendere la sperimentazione a tutta l'area del sud Italia a partire dal 2015. La sperimentazione ha durata di 12 mesi a partire dal primo accredito del contributo sulla carta (art.12 co.1).

2.1- Soggetti coinvolti.

A dispetto di ciò che fu previsto inizialmente circa il ruolo marginale delle unità locali, ai Comuni sono state riconosciute funzioni e compiti cruciali all'interno della sperimentazione. L'art. 3 del Decreto 10 gennaio 2013, n.102 , prevede che sia compito degli enti locali quello di informare i residenti circa la possibilità di accedere alla sperimentazione tramite avviso pubblico e in seguito quello di stilare una graduatoria dei richiedenti (entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto) secondo i criteri d'accesso previsti, la quale sarà in seguito verificata dall'Inps (art.3 lett.a). Una volta ricevuta la graduatoria definitiva, gli operatori dei servizi comunali provvederanno, mediante procedura di selezione casuale, a formare due gruppi all'interno dei nuclei beneficiari: uno al quale sarà destinato il solo beneficio economico e l'altro, pari almeno alla metà e non più dei due terzi dell'intero, che oltre a godere del beneficio dovrà sottoscrivere un progetto personalizzato (art. 3 lett.c). Al fine di predisporre progetti personalizzati di presa in carico, i Comuni saranno responsabili di attivare una rete integrata di servizi sociali che garantisca l'accesso ai servizi mediante il segretariato sociale, la valutazione multidimensionale dei bisogni attraverso il servizio sociale professionale e, infine, una serie servizi volti all'inserimento sociale e lavorativo (art.3 lett.d). Data la presenza all'interno della sperimentazione di più soggetti, i Comuni s'inseriscono all'interno di questa rete istituzionale collaborando alla verifica dei requisiti e alla valutazione della sperimentazione, attraverso la disponibilità a fornire le informazioni necessarie agli organi competenti. Gli enti locali, infatti, assumono una vera e propria funzione di "nodo" all'interno di questa rete, in quanto interlocutori principali sia con la platea di beneficiari che con i soggetti attuatori e gestori della sperimentazione, nonché col Ministero e con l'ente di ricerca responsabile della valutazione. In riferimento alla ricerca connessa alla Sperimentazione, l'art. 9 co.6 del Decreto affida ai Comuni la responsabilità di organizzarsi con le proprie risorse interne per la somministrazione dei questionari ai beneficiari della carta.

L'art. 1 lett. i del decreto, individua come soggetto attuatore della sperimentazione l'Istituto nazionale della previdenza sociale. All'Inps sono stati essenzialmente attribuiti compiti di verifica e monitoraggio dei requisiti necessari al godimento del beneficio economico previsto dalla sperimentazione. Una volta ricevuta la graduatoria dei nuclei che hanno presentato la richiesta ai servizi dei Comuni di competenza, all'Inps spetta il compito di verificare le informazioni ricevute avvalendosi dei propri archivi e delle informazioni presenti nei Comuni e nell'Anagrafe tributaria. Dopodiché avrà il compito di stilare la graduatoria dei beneficiari e di comunicarla al gestore del servizio per operare i primi accreditamenti sulle carte (art.8 co.1). Le verifiche svolte parte dell'Inps circa i requisiti necessari sono effettuate nel corso di tutta la sperimentazione (art.8 co. 3).

La gestione pratica delle carte spetta a Poste italiane spa. Secondo l'art. 8 co.2 del decreto, il gestore del servizio, dopo aver ricevuto ordini in tal senso dall'INPS, provvede alla distribuzione delle carte agli intestatari del beneficio e, successivamente, effettua il caricamento delle stesse.

2.2- Risorse destinate alla Sperimentazione.

Il Decreto attuativo fissa la quota delle risorse economiche impiegabili per la sperimentazione nel limite massimo di 50 milioni di euro (art.2 del decreto). Le risorse destinate alla sperimentazione fanno capo al Fondo speciale istituito all'art. 81 co 29 del decreto-legge 25 giugno 2008, n 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, previsto per attuare misure di sostegno alle spese alimentari, sanitarie ed energetiche delle famiglie. I fondi previsti saranno ripartiti in modo proporzionale tra i Comuni coinvolti, secondo i dati relativi alla popolazione residente in ogni ambito locale e all'incidenza del bisogno sociale (art.2 co.1). Ecco la rappresentazione grafica della ripartizione delle risorse tra i 12 Comuni coinvolti nella sperimentazione⁸⁰.

80 Tabella 1 in allegato al decreto legge 10 gennaio 2013, n.102

Comune	Popolazione residente al 01/01/ 2011	Incidenza della povertà assoluta nella ripartizione territoriale (media 2009-2011)	Quota comunale	Risorse da ripartire agli Enti operanti in ciascun Comune
ROMA	2761477	3,8	23,5	11,757,543
MILANO	1324110	3,77	11,2	5,588,211
NAPOLI	959574	8,33	17,9	8,959,603
TORINO	907563	3,77	7,7	3,830,236
PALERMO	655875	8,33	12,2	6,123,946
GENOVA	607906	3,77	5,1	2,565,578
BOLOGNA	380181	3,77	3,2	1,604,498
FIRENZE	371282	3,8	3,2	1,580,808
BARI	320475	8,33	6	2,992,295
CATANIA	293458	8,33	5,5	2,740,036
VENEZIA	270884	3,77	2,3	1,143,226
VERONA	263964	3,77	2,2	1,114,021
TOTALE	9116749	5,37	100	50,000,000

Il co.3 dell'art.2 affida ai Comuni la possibilità di integrare con proprie risorse i benefici concessi, ma solo con previa definizione tramite protocollo d'intesa con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il Decreto, inoltre, prevede al co 4 dell'art. 2 la possibilità che le donazioni di privati sul Fondo speciale previsto dall'art.81 co 29 del Decreto n. 112/ 2008, possano essere vincolate a specifici utilizzi tra i quali quello di dare supporto economico alla Sperimentazione.

2.3- Nuclei familiari beneficiari e requisiti d'accesso.

A seguito di avviso pubblico e dopo aver accolto i moduli di richiesta del beneficio, i Comuni coinvolti nella sperimentazione hanno stilato una lista di richiedenti, in seguito inviata al Soggetto attuatore della sperimentazione (Inps) per la verifica dei requisiti d'accesso e l'elaborazione della graduatoria definitiva dei nuclei familiari beneficiari, così come definiti a fine ISEE . I requisiti d'accesso alla sperimentazione, stabiliti dall'art. 4 del Decreto interministeriale del 10 gennaio 2013, n. 102 sono i seguenti:

- Status civitatis: inizialmente il decreto 25 giugno 2008, n. 112 aveva indicato come soli beneficiari della sperimentazione i soggetti con cittadinanza italiana. Nella bozza originaria del Decreto istitutivo della social card del 2008 dell'allora governo di centrodestra, infatti, la questione dei beneficiari immigrati nasceva in un contesto politico, normativo e sociale a loro particolarmente ostile⁴². Infatti il contributo della social card originario veniva indirizzato esclusivamente ai cittadini italiani. Poi con i successivi governi Monti e Letta questa esclusione (probabilmente al tempo dovuta più a necessità politiche ed elettorali piuttosto che ad una focalizzazione generale sulla povertà in Italia) è stata modificata: gli immigrati sono entrati nel provvedimento, ma esclusivamente coloro in possesso del Permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (ex carta di soggiorno per cittadini stranieri) ed escludendo i possessori del "normale" permesso di soggiorno. In seguito requisito previsto all'art. 81 del suddetto decreto, è stato modificato dall'art.1, comma 216, della L. 146/ 2013, il quale identifica come destinatari tutti i *«cittadini italiani o di Stati membri dell'Unione europea ovvero familiari di cittadini italiani o di Stati membri dell'Unione europea non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero stranieri in possesso di permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo,»*. Il richiedente, inoltre, deve risiedere da almeno un anno all'interno del Comune presso il quale presenta la domanda.
- Status economico: l'art. 3 comma 4 del Decreto n. 102 del 10 gennaio 2013 prevede che il richiedente debba avere: un ISEE (in corso di validità) inferiore o uguale a 3000 euro; in caso di possesso di abitazione di proprietà, il valore a fini ICI della stessa dev'essere inferiore a 30.000 euro; un patrimonio mobiliare (secondo definizioni ISEE) inferiore a 8.000 euro; una situazione patrimoniale inferiore a 8.000 euro. Nel caso di godimento da parte dei membri del Nucleo familiare di altri benefici economici (comprese le esenzioni) di natura previdenziale, indennitaria o assistenziale, il valore complessivo di questi trattamenti economici dev'essere inferiore a 600 euro mensili. Infine, nessun componente del Nucleo Familiare dev'essere in possesso di autoveicoli immatricolati nei 12 mesi antecedenti la richiesta, ovvero in possesso di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300 cc, nonché' di motoveicoli di

cilindrata superiore a 250 cc, immatricolati nei tre anni antecedenti.

- Status lavorativo: al fine della presentazione della domanda è necessario comprovare l'assenza di lavoro per i componenti in età attiva del nucleo familiare (escluso chi percepisce già la pensione) e la presenza di almeno un componente del nucleo per il quale, nei 36 mesi precedenti la richiesta del beneficio, sia avvenuta: nel caso di lavoratore dipendente, la cessazione del rapporto di lavoro; nel caso di lavoratore autonomo, la cessazione dell'attività; nel caso di lavoratore precedentemente impiegati con tipologie contrattuali flessibili, possa essere dimostrata l'occupazione nelle medesime forme per almeno 180 giorni.

In alternativa, è necessario che almeno un componente del nucleo in condizione di lavoratore dipendente ovvero impiegato con tipologie contrattuali flessibili. In questo caso, il valore complessivo per il nucleo familiare dei redditi da lavoro effettivamente percepiti nei sei mesi antecedenti la richiesta non deve superare 4.000,00 euro.

- Requisiti concernenti le caratteristiche del nucleo familiare: di fondamentale importanza per accedere alla sperimentazione è la presenza all'interno del nucleo familiare di almeno un componente di età inferiore ai 18 anni. Il Decreto, inoltre, stabilisce che a parità di altre condizioni, hanno precedenza per l'accesso alla sperimentazione i nuclei: **a.** che incombono in una situazione di disagio abitativo, accertato dai competenti servizi del Comune; **b.** famiglie monogenitoriali; **c.** famiglie con tre o più figli minorenni ovvero con due figli e in attesa del terzo figlio; **d.** nuclei con uno o più figli minorenni con disabilità'.

2.4- Il beneficio economico.

La nuova carta acquisti sperimentale viene rilasciata a seguito della pubblicazione della graduatoria definitiva da Poste italiane Spa (per conto del Ministero dell'economia e delle finanze) e ricaricata dalle medesime a cadenza bimensile con un importo variabile in base al numero di componenti del nucleo familiare beneficiario escludendo i componenti a carico a fini Irpef diversi da coniuge e figli⁸¹. L'importo della carta può variare dai 231 euro mensili ai 404 euro, come indicato nella seguente tabella⁸².

81 Art. 5 Decreto 10 gennaio 2013, n. 102

82 In allegato al Decreto 10 gennaio 2013, n.102

Numero componenti del nucleo	Ammontare del beneficio mensile
2 membri	231
3 membri	281
4 membri	331
5 o più membri	404

La carta consente l'acquisto di generi alimentari presso i negozi convenzionati e il pagamento delle bollette energetiche e delle forniture di gas.

Il decreto attuativo prevede, inoltre, che nel caso in cui siano presenti componenti del nucleo in possesso della carta acquisti ordinaria, sia possibile accedere al beneficio connesso alla sperimentazione solo in caso di previa rinuncia del godimento della prima misura (art.5 co. 3).

2.5- I progetti personalizzati e la scheda di presa in carico.

L'art. 3, comma 1, lettera c del Decreto 10 gennaio 2013, n. 102, prevede che i Comuni coinvolti nella sperimentazione, a seguito della verifica dei requisiti e l'elaborazione della graduatoria definitiva, debbano suddividere in maniera casuale i nuclei familiari beneficiari in due gruppi distinti. Il gruppo sperimentale sarà composto da almeno la metà e non oltre i due terzi dell'intero gruppo di beneficiari (art.6 co.1). Essi oltre a beneficiare della nuova carta acquisti dovranno sottoscrivere (pena la perdita del contributo) un progetto personalizzato in accordo con i servizi sociali di base volto all'inserimento sociale e lavorativo dei membri del nucleo. Il gruppo di controllo costituito dai nuclei rimanenti, invece, beneficerà della sola carta acquisti sperimentale. Il decreto prevedeva un ulteriore gruppo di controllo composto da nuclei familiari non beneficiari per la valutazione della sperimentazione. Questo gruppo, però, non è stato costituito.

Ai fini della predisposizione e l'implementazione del progetto personalizzato, il Decreto prevede che i singoli Comuni debbano attivarsi per la costituzione di una rete di operatori e servizi che operino in modo tale da: garantire l'accesso facilitato ai servizi, valutare la domanda assistenziale in maniera multidimensionale, predisporre in modo integrato la presa in carico e il progetto individualizzato d'intervento e seguire il processo durante il suo svolgimento.

Le aree d'intervento che dovranno essere comprese e specificate nel progetto sono (art 7 comma 2 del Decreto): 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.

Nel caso in cui il titolare del beneficio si rifiuti di sottoscrivere il progetto, ciò è motivo di esclusione dal beneficio (art.7 co. 1)

3- IL DISEGNO DI RICERCA E GLI STRUMENTI DI RACCOLTA DEI DATI.

L'ente di ricerca commissionato dal Ministero per l'elaborazione degli strumenti e la raccolta e analisi dei dati è l'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol). Isfol è un ente pubblico di ricerca che si occupa di condurre studi e indagini inerenti alle politiche sociali e del lavoro ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali⁸³.

Basandosi sul decreto attuativo della sperimentazione, gli operatori di Isfol hanno delineato un disegno di ricerca che, facendo riferimento all'art. 9 del Decreto di attuazione del programma attuativo del programma (10-01-2013), ha come obiettivo generale quello di accertare l'efficacia della combinazione tra sussidio economico e servizi di attivazione e inclusione dei soggetti, nonché di accertare l'effettiva necessità di queste misure nel consentire il superamento della condizione di bisogno⁸⁴.

Tale obiettivo è stato declinato in una serie di obiettivi specifici riferiti sia ai beneficiari della sperimentazione che ai servizi coinvolti.

In riferimento ai beneficiari adulti, gli obiettivi specifici riguardano la sfera della partecipazione al mercato del lavoro e la presenza o meno di cambiamenti della condizione lavorativa (salario, tutela contrattuale, condizioni lavorative). Per quanto riguarda i bambini, invece, il disegno di ricerca prevede una serie di indicatori di benessere del bambino con riferimento alle aree della salute (iscrizione dal pediatra e visite), dell'istruzione (frequenza e partecipazione dei genitori agli incontri con gli insegnanti), della socializzazione e del tempo libero. Per quanto riguarda il nucleo familiare beneficiario nel suo complesso, infine, gli obiettivi specifici riguardano gli standard di vita della famiglia con riferimento ai consumi essenziali (disagio abitativo,

83 www.isfol.it

84 Tutte le informazioni relative al disegno di ricerca e agli strumenti elaborati da Isfol sono stati messi a disposizione dagli operatori di quest'ente tramite un'intervista strutturata via mail elaborata in occasione della presente tesi.

costi dell'abitare, spesa alimentare, gestione di spese impreviste etc).

Per quanto riguarda l'organizzazione dei servizi coinvolti nella sperimentazione, invece, l'indagine mira a raccogliere dati conoscitivi inerenti a:

- eventuali modifiche nella modalità di erogazione dei servizi e nella rete (gestione dei servizi; segretariato sociale per l'accesso, valutazione multidisciplinare del bisogno ; coordinamento tra le aree sociale, educativa, sanitaria e del lavoro);
- variazioni nella offerta di servizi (finalizzati all'inclusione sociale dei bambini e delle loro famiglie, educativa domiciliare, accesso a servizi di *child care*, sostegno alla ricerca attiva del lavoro, etc.);
- aspetti finanziari (costo dei servizi aggiuntivi o della diversa modalità di erogazione di servizi esistenti).

La ricerca, così come stabilito dal decreto (art.9 co.5) dovrebbe servirsi di approcci di tipo contro-fattuale, motivo dell'esistenza del gruppo di controllo (nuclei familiari per i quali non è stato stilato un progetto di presa in carico). Viene dato atto, inoltre, all'importanza del coinvolgimento dei beneficiari nel processo valutativo, dando la possibilità di prevedere forme di valutazione partecipata.

Nel decreto attuativo (art.9 co 3 lett.b) era prevista la valutazione degli effetti derivanti da diverse modalità di approccio alla povertà e, più specificatamente, da tre forme d'intervento, ovvero: beneficio economico con condizionalità integrato con un progetto di presa in carico, beneficio economico fine a sé stesso e, infine, presa in carico non accompagnata da beneficio economico. Ritenendo inopportuno effettuare una valutazione sul gruppo di nuclei familiari potenziali beneficiari ma che per una serie di motivi come l'insufficienza di risorse non hanno avuto accesso al beneficio, questa terza dimensione non è stata considerata all'interno del disegno di ricerca.

Sulla base degli obiettivi generali e specifici suddetti sono stati elaborati gli strumenti di raccolta dei dati, ovvero: il questionario generale (di accesso alla sperimentazione e di fuoriuscita da essa), il questionario sul benessere dei minori e la scheda di presa in carico. Entrambi i questionari sono stati discussi e approvati in sede di Tavolo Tecnico con i Comuni, e sottoposti all'approvazione del Garante per la protezione dei dati personali, che ha chiesto di esplicitare quali informazioni fossero facoltative con riferimento ai dati sensibili. Per garantire il rispetto della privacy dei beneficiari sono stati attribuiti dei codici a ciascun nucleo e al momento della somministrazione del

questionario è stata consegnata una scheda contenente la legislazione sulla privacy, in cui si specificavano le finalità solamente statistiche della compilazione dei questionari. Fornire garanzie effettive sul rispetto della privacy permette di ridurre la sensazione di essere sottoposti a un controllo sulle proprie condizioni di vita e ciò è necessario anche al fine di raccogliere dati affidabili.

Tutte le indicazioni concernenti il disegno di ricerca sono state presentate agli operatori dei Comuni coinvolti durante una prima fase formativa organizzata dall'Isfol, in cui sono stati condivisi gli obiettivi e gli strumenti di raccolta dei dati. La fase formativa ha avuto luogo tra il 14 maggio e il 20 giugno 2014 e nel corso di questa è stato predisposto un apposito workshop in ciascun Comune.

3.1- Il questionario generale.

Requisito fondamentale ed obbligatorio per l'ottenimento del contributo della nuova carta acquisti sperimentale è quello di sottoporsi ad un questionario al momento dell'accesso alla sperimentazione, che coincide con il primo accreditamento del beneficio sulla carta⁸⁵. A rispondere alle domande del questionario è chiamato l'intestatario del beneficio che non può in alcun modo essere sostituito da altri componenti del nucleo familiare. Il questionario è stato strutturato con domande a risposta chiusa e predisposto per essere somministrato in modalità autocompilata assistita con lo scopo di garantire, stando alle affermazioni degli operatori di Isfol, una più efficace standardizzazione ed elaborazione dei dati. L'elaborazione di questo strumento è avvenuta in conformità con gli obiettivi dichiarati della sperimentazione e in coerenza con i principi dell'analisi multidimensionale, prestando particolare attenzione alla raccolta di tutte le informazioni necessarie attraverso la copertura delle dimensioni interessate dalla sperimentazione.

3.1.1-Struttura del questionario.

Il questionario d'accesso alla sperimentazione è stato strutturato in 3 sezioni precedute da una parte anagrafica ed è composto da circa 60 domande a risposta chiusa. Nella parte anagrafica si chiede di indicare il codice fiscale del beneficiario, il

⁸⁵ Così come sancito dall'art. 9 co. 6 lett.a del Decreto 10 gennaio 2013, n. 102 "per i Nuclei familiari beneficiari vige un obbligo di risposta al questionario, ad eccezione delle domande riferite a dati sensibili e giudiziari"

codice identificativo del nucleo familiare, il codice identificativo del Comune di riferimento e la data di compilazione del questionario. Questa prima parte è compilata dall'operatore che provvede alla somministrazione del questionario. Alcuni quesiti hanno una mera funzione di "controllo", per stimare il grado di affidabilità delle risposte. Ad ogni modo, queste domande hanno solamente fine statistico e non intendono effettuare alcun tipo di controllo circa il nucleo familiare in questione.

La *sezione 1* riguarda gli aspetti economici e reddituali, gli standard di vita ed accesso a beni e servizi e le condizioni di salute (domande queste, per la quale non vige l'obbligo di risposta) del nucleo familiare nel suo complesso.

I quesiti riguardanti il reddito del nucleo familiare sono in totale otto, suddivisi in ulteriori indicatori. In prima battuta si chiede all'intestatario del beneficio di dichiarare il numero di componenti della famiglia che nel 2013 hanno avuto un reddito da lavoro, un reddito più un contributo pubblico o che hanno semplicemente ottenuto un sussidio economico (mensa scolastica, affitti, bollette ecc.). Nel quesito successivo si chiede di indicare su una scala da 1 a 10, dove 1 indica nessuna difficoltà e 10 molta difficoltà, quanto sia problematico per la famiglia arrivare alla fine del mese, rilevando così l'auto-percezione della propria condizione in linea con il concetto di povertà soggettiva. In seguito è richiesto di specificare in che modo si fossero comportati i beneficiari al momento d'insorgenza di una difficoltà economica, ovvero di indicare a chi si fossero rivolti o meno per chiedere aiuto (banche o poste, finanziarie, amici e familiari, enti e servizi pubblici (es. servizi sociali) o ad associazioni caritative. Non solo si chiedeva se si fossero rivolti o meno a queste agenzie sociali, ma anche se avessero ricevuto l'aiuto richiesto: nel caso di banche o finanziarie è comunque inimmaginabile che un componente del nucleo possa aver ottenuto prestiti dato che uno dei requisiti per accedere alla sperimentazione è l'assenza di lavoro o, in alternativa, l'assunzione tramite tipologie contrattuali flessibili che di certo non permettono di accedere a finanziamenti di questo tipo. Il quesito successivo riguarda le possibilità del nucleo circa la fattibilità di recarsi almeno una settimana all'anno in ferie, di mangiare almeno tre volte la settimana carne pollo o pesce, di riscaldare adeguatamente la casa e di affrontare in modo indipendente le spese mediche. La sesta domanda chiede di indicare la somma ipotetica che non si riuscirebbe a sostenere in caso sopravvenisse una spesa imprevista. Nel settimo quesito il beneficiario è chiamato a segnare indicativamente l'ammontare delle spese relative

all'anno 2013 per: rette scuola materna e asilo nido, trasporto scolastico, attività extrascolastiche legate alla scuola come gite e laboratori, mensa scolastica, attività extrascolastiche come musica, palestra, sport, o aiuti retribuiti (es. baby sitter). L'ultimo quesito della sottosezione riguardante il reddito chiedeva di specificare in modo approssimativo l'ammontare delle spese sostenute durante l'anno scolastico 2013-2014 per: libri, zaini, cartoleria e l'abbigliamento sportivo. Infine si chiede indicare la cifra approssimativa guadagnata al mese dal nucleo familiare nel corso del 2013.

Riguardo la parte della prima sezione dedicata agli standard di vita ed accesso di beni e servizi, il questionario propone nove domande. Innanzitutto si chiede di precisare se la famiglia vive in una casa di proprietà, in affitto, una struttura d'accoglienza o se è ospite di parenti o amici. In seguito s'intende rilevare quanta parte del reddito (in percentuale) è destinata in media all'affitto, al mutuo e alle utenze. Nella terzo quesito è necessario indicare se nell'abitazione ove si risiede sia disponibile il riscaldamento, un bagno interno, la cantina, la cucina, una vasca da bagno o doccia, l'acqua calda, il giardino, la lavatrice, il frigorifero. Successivamente si chiede se l'abitazione presenti determinati problemi come: tetti, soffitti, finestre, porte o pavimenti danneggiati, umidità nei muri e nei pavimenti, scarsa luminosità o spazio insufficiente. Dopodiché è necessario specificare se negli ultimi tre anni sia stata cambiata abitazione e il motivo del perché ciò sia accaduto. Nel sesto quesito si chiede di indicare se la famiglia riceva al momento della compilazione del questionario qualche forma di contributo pubblico per coprire, anche solo in parte, le spese di affitto. La domanda successiva il beneficiario deve indicare se e quante volte negli ultimi 12 mesi la famiglia non sia riuscita a pagare le bollette, la rata del mutuo o l'affitto. Il penultimo quesito di questa sotto sezione chiede di precisare se la famiglia possiede alcuni beni specificati (televisione, lettore dvd, computer, internet, bicicletta, antenna parabolica, moto, automobile o animali domestici). Infine si domanda di valutare su una scala da 1 a 10 quanto siano gravi determinati problemi nel quartiere in cui la famiglia vive, ovvero, inquinamento, sporcizia, rumori, criminalità, assenza di negozi e di servizi, trasporti pubblici inadeguati, scarsa illuminazione, strade dissestate.

L'ultima parte della sezione 1 è dedicata alle condizioni di salute della famiglia e per i quesiti contenuti non vige l'obbligo di risposta da parte del beneficiario poiché i dati richiesti sono considerati sensibili. Si chiede, anzitutto, quale sia a parere del

beneficiario la condizione di salute della propria famiglia e, nel caso in cui indichi che questa non sia ottimale, è necessario motivare tale risposta scegliendo tra diverse opzioni (presenza di anziani over 65 o disabili che necessitano di assistenza, di persone con malattie croniche o con patologie lievi, di componenti con problemi psicologici o psichiatrici). Nel caso in cui la risposta sia negativa si chiede di rispondere alla domanda successiva specificando se e per quante ore al giorno i componenti del nucleo necessitano di assistenza. Il terzo quesito è volto a chiarire se e per quali motivi si siano riscontrate difficoltà nell'affrontare i problemi di salute. Infine, il titolare del beneficio è invitato a indicare il suo giudizio circa la condizione di salute dei minori di 16 anni (scegliendo tra: ottima, buona, normale, non buona, seri problemi di salute).

La *sezione 2* è dedicata al benessere del bambino ed è divisa in tre parti a seconda dell'età dei minori presenti all'interno del nucleo familiare (0-5 anni, 6-13 anni, 14-17 anni). La maggior parte delle domande sono comuni a tutte e tre le sottosezioni, anche se qualche indicatore è differente. Nel primo quesito si chiede di indicare con quanta frequenza (tutti i giorni, almeno una volta alla settimana, raramente, mai), l'intervistato accompagni a scuola e in luoghi di aggregazione i figli, li aiuti a svolgere i compiti si dedichi al gioco o racconti loro delle favole (quest'ultime due non sono presenti nella sottosezione 14-17). Si chiede in seguito di specificare la frequenza con cui i minori effettuano le visite mediche e, nella domanda successiva, se sono state riscontrate alcune difficoltà a sostenere le spese mediche, farmaceutiche e visite specialistiche non garantite dal Servizio Sanitario Nazionale per i propri figli. Nelle sottosezioni riferite alle fasce d'età 0-5 e 6-13, è necessario indicare quale sia lo stato delle vaccinazioni obbligatorie dei minori. I quesiti successivi riguardano, in tutti e tre i casi, la scuola. Nella fascia 0-5 l'intervistato deve affermare se il minore frequenta l'asilo o la scuola materna e nel caso in cui il bambino non sia iscritto si chiede di precisare la motivazione di ciò. Nelle altre due sottosezioni, invece, questa domanda è sostituita da un quesito inerente la frequenza scolastica del minore. Si chiede, infatti, se il figlio va a lezione con regolarità o meno e in questo secondo caso è necessario di motivare la risposta indicando una tra le alternative proposte. In tutte e tre le sottosezioni l'intervistato deve segnalare con che frequenza i famigliari parlino con gli insegnanti dei minori presenti nel nucleo (almeno una volta al mese, almeno una volta alla settimana, ogni trimestre, raramente, mai). Ogni sotto sezione

si conclude con una tabella in cui è necessario specificare età, sesso, peso e altezza del minore. Con questo quesito si conclude la parte dedicata ai figli tra 0 e 5 anni. Nelle altre due sottosezioni, invece, sono presenti ulteriori domande riferite alla scuola e ai luoghi di aggregazione frequentati dai figli. Si chiede, anzitutto, di specificare il rendimento scolastico dei figli (scarso, mediocre, sufficiente, buono, ottimo, non so). In seguito è necessario apporre una crocetta in corrispondenza delle affermazioni con le quali il beneficiario è d'accordo, le quali sono inerenti alla scuola frequentata dal figlio (c'è un buon rapporto con gli insegnanti, con i genitori dei compagni di classe, frequenta volentieri la scuola, il bullismo è un problema presente nella scuola e se la scuola informa sui progressi dei ragazzi). Si chiede in seguito di specificare se i minori frequentino coetanei al di fuori dell'ambito scolastico, se si rechino in parrocchie o luoghi di culto, partecipino ad attività ludico ricreative e ad attività sportive. Infine è necessario indicare se i propri figli siano in possesso di alcuni beni specificati (telefonino, consolle o tablet).

La *terza* ed ultima sezione del questionario riguarda specificamente l'intestatario del beneficio. In prima battuta è necessario indicare il numero dei componenti del nucleo familiare oltre il dichiarante. In seguito sono presenti una serie di quesiti inerenti alla situazione lavorativa del beneficiario. Egli deve anzitutto dettagliare il numero di ore di lavoro settimanali svolte al momento della compilazione del questionario e il numero di mesi in cui il beneficiario ha lavorato nell'ultimo anno. Solo nel caso in cui il beneficiario lavori o abbia lavorato negli ultimi 12 mesi, egli deve fornire una valutazione su una scala da 1 (per nulla) a 10 (molto), circa il grado di soddisfazione rispetto al clima lavorativo, l'orario, il carico di lavoro giornaliero, i compiti e le mansioni svolte, la tutela dal rischio di avere infortuni, le prospettive di lavoro e carriera ed il trattamento economico. Nel quesito successivo si chiede di individuare quale possa essere a giudizio dell'intervistato la soluzione più appropriata per migliorare il reddito del nucleo familiare scegliendo una tra le seguenti opzioni: no perché al momento non vi sono soluzioni alternative, si trovando lavoro, si cercando una nuova occupazione, si iniziando un secondo lavoro, non so. I quesiti successivi riguardano l'adeguatezza del proprio titolo di studio rispetto alle esigenze di lavoro, la soddisfazione inerente all'istruzione scolastica ricevuta, le competenze linguistiche e informatiche possedute. La domanda consecutiva riguarda lo stato di salute del beneficiario e gli si chiede di attribuire un punteggio da 1 (pessima) a 10 (ottima) sulla propria condizione. Si chiede poi di indicare su una scala da 1 (per nulla) a 10 (molto)

quanto il beneficiario riesca rispetto al suo stile di vita ad avere un'alimentazione equilibrata, fare accertamenti periodici per verificare lo stato di salute, cercare di mantenersi fisicamente attivo ed evitare comportamenti rischiosi come bere, fumare e assumere droghe. Le ultime due domande della prima parte di questa sezione riguardano esclusivamente i beneficiari disoccupati. Innanzitutto si cerca di rilevare quali attività e con che frequenza siano state svolte negli ultimi tre mesi per la ricerca di un'occupazione (aver avuto con il centro per l'impiego, aver sostenuto uno o più colloqui di lavoro, aver esaminato offerte sui giornali, messo inserzioni in internet, inviato curriculum, essersi rivolto ad amici o conoscenti, essersi messo in contatto con un'agenzia interinale, aver provato ad avviare un'attività autonoma). Nell'ultimo quesito si chiede, qualora non fosse stata compiuta alcuna delle azioni indicate nella domanda immediatamente precedente, di specificare il motivo per cui il beneficiario non si sia attivato per cercare lavoro.

La seconda parte della sezione conclusiva riguarda tutti i componenti adulti del nucleo familiare. Per ogni componente adulto si chiede di specificare: l'ultimo titolo di studio conseguito, lo status occupazionale (in questo caso è necessario specificare se si lavora part-time o full-time), l'eventuale partecipazione a corsi di formazione professionale negli ultimi tre mesi e se in questo lasso temporale la persona in questione si sia attivata per cercare lavoro.

3.1.2-Limiti e punti di forza del questionario.

Il questionario generale per la sperimentazione della social card essendo stato strutturato su obiettivi generali e specifici di natura multidimensionale, non può che essere caratterizzato da una struttura altamente complessa. Da un lato, la presenza di numerosi quesiti e relativi item permette di raccogliere dati più dettagliati. Inoltre la presenza di domande poste in modo strategico permette un maggiore controllo sull'affidabilità delle risposte. Dall'altro lato, però, è possibile affermare che la complessità delle domande, anche dal punto di vista linguistico e la lunghezza del questionario, possono ostacolare l'attenzione dell'intervistato. Per evitare questo rischio è necessario chiarire e condividere con il beneficiario gli obiettivi e lo scopo della compilazione del questionario. Questo limite è stato rilevato fin dall'inizio della sperimentazione durante gli incontri formativi organizzati dall'Isfol per gli operatori dei servizi ed è stato in seguito palesato dalla somministrazione effettiva del questionario. A tal proposito, come è stato affermato da un operatore del Comune di

Genova che ha seguito la sperimentazione, è stato possibile rilevare una "*scarsa comprensibilità delle domande anche per motivi linguistici*". Non dobbiamo pensare poi che la presenza di molti item sia sinonimo di adeguatezza del questionario ad ogni contesto territoriale. Creare uno strumento di analisi che tenga conto delle peculiarità economiche, fisiche, sociali, storiche e geografiche di ogni singolo Comune è pressoché impossibile e impensabile. Nonostante i quesiti coprano tutte le dimensioni dell'indagine, alcuni indicatori non sono adeguati ad alcuni contesti. Basti considerare, ad esempio, che un quesito come quello inerente al possesso di automobili o moto, se posto ai beneficiari del centro storico o delle isole di Venezia probabilmente non avrà alcun riscontro positivo.

Alcuni fattori esterni alla struttura del questionario e riferiti invece alle tempistiche della somministrazione, hanno inficiato la raccolta dei dati necessari a valutare la sperimentazione. Il questionario doveva essere somministrato al momento dell'erogazione della prima parte contributo e non oltre l'ottenimento del secondo. Nella realtà ciò non è avvenuto a causa di una serie di motivi di ordine burocratico come, ad esempio, la lunga attesa per l'ottenimento del parere positivo da parte del garante della privacy sul questionario o i ritardi connessi alla consegna materiale delle carte. Nonostante la tempestività degli operatori dei servizi nel contattare gli utenti, inoltre, gli appuntamenti fissati per la somministrazione del questionario sono stati rimandati a causa di impegni o perché, com'è accaduto in alcuni casi, non si è presentato l'intestatario del beneficio ma un altro componente del nucleo. Un altro dei problemi legati alle tempistiche della sperimentazione riguarda le modalità di risposta alle domande. Il tempo a cui riferirsi durante la compilazione del questionario è, infatti, quello che coincide con la presentazione della domanda per l'accesso alla sperimentazione. Il termine di presentazione della domanda per accedere alla misura sperimentale è stato fissato, in tutte le città coinvolte, nei mesi di luglio e agosto 2013. In alcune città le prime erogazioni del contributo sono state accreditate nel marzo 2014. Il parere favorevole sui questionari da parte del garante della privacy è stato emesso, invece, il 10 luglio 2014. Dopo questa data sono stati contattati gli utenti e i primi questionari sono stati compilati verso fine luglio, ben oltre l'erogazione del secondo contributo bimestrale. Compilare un questionario facendo riferimento agli eventi dell'anno precedente richiede uno sforzo notevole. Ricordare, per esempio, il peso e altezza dei figli o le spese scolastiche sostenute l'anno prima, ha contribuito a

rendere molto vaghe e imprecise le risposte date dai beneficiari. Questi ritardi hanno creato diversi dubbi anche tra gli operatori dei servizi. Un operatore che ha seguito la sperimentazione a Milano, infatti, sostiene che “ *Il Questionario è utile ai fini informativi statistici ma non è chiara l'erogazione pre e post come può evidenziare un cambiamento*”.

Un altro problema connesso alle tempistiche riguarda la somministrazione dei questionari. Gli operatori dell'Isfol avevano previsto che il questionario potesse essere somministrato in circa 20- 30 minuti ma ciò nella pratica non è stato possibile. Ciò è stato dovuto principalmente per motivi legati alla complessità delle domande e alla sensazione da parte dei beneficiari di essere sottoposti a un controllo. Un'operatrice della municipalità di Marghera, riportando le sensazioni degli utenti circa la compilazione del questionario, ha affermato a tal proposito che “ *In determinate situazioni è stato visto (il questionario) come uno strumento invasivo*”. Alcuni specifici quesiti hanno suscitato, infatti, molte perplessità da parte degli intervistati e sono stati considerati invasioni della privacy, nonostante i beneficiari avessero ricevuto l'apposita informativa e le dovute rassicurazioni sulla riservatezza delle risposte. Altri fattori di contesto come la presenza dei figli durante l'intervista, hanno contribuito ad allungare ulteriormente il tempo necessario per la somministrazione.

Tutti questi fattori hanno contribuito a rendere difficile l'autocompilazione del questionario da parte del beneficiario. Spesso non è stata sufficiente una mera assistenza da parte di coloro che hanno somministrato i questionari, i quali hanno dovuto procedere secondo le modalità proprie dell'intervista strutturata, specificando i contenuti dei quesiti o traducendo con forme e termini più chiari le domande.

3.2- Il questionario sul benessere dei minori.

Per la raccolta dei dati relativi ai minori presenti nei nuclei familiari beneficiari è stato ideato un questionario strutturato a risposta chiusa e predisposto per essere somministrato in modalità autocompilata assistita ad un campione pari al 10% della popolazione beneficiaria di ciascuna città. Il questionario è composto da sei sezioni principali che identificano la sfera di vita del bambino e del ragazzo: vivere la casa, vivere l'ambiente, avere soldi e possedere cose, affettività, vivere in modo sano e vivere la scuola. Ogni sezione si compone di circa 15 domande. Il questionario rielabora lo strumento utilizzato dall'ISFOL nell'applicazione del modello MACaD per

l'analisi multidimensionale della deprivazione, ispirato ai principi del Capability Approach.

Il questionario è stato predisposto in due versioni differenti, l'una dedicata ai bambini tra 8 e 13 anni e l'altra per i ragazzi tra 14 e 17 anni. Entrambi i questionari presentano contenuti analoghi, sebbene siano stati predisposti con una differente veste grafica. Per i bambini le possibili risposte erano rappresentate da "faccine" in stile emoticon colorate. Molto d'accordo, abbastanza d'accordo, poco d'accordo e per nulla d'accordo erano il significato attribuito a ciascun emoticon. Questo tipo di domande sono state alternate da altri quesiti a struttura più rigida i quali prevedevano esclusivamente "si" o "no" come opzioni di risposta. Sulla versione per gli adolescenti a sostituire le faccine c'erano le risposte in forma letteraria.

Il questionario sul benessere dei minori è introdotto da una sezione anagrafica ("mi presento") in cui il bambino o il ragazzo devono inserire il proprio nome e cognome, l'anno di nascita, la classe, il sesso e il numero di persone che vivono in casa al momento della compilazione.

La sezione anagrafica è seguita da una legenda in cui si precisano le modalità di risposta.

In seguito si apre la prima sezione di quesiti che riguardano la propria casa ("vivere la casa"), in cui il minore deve in primo luogo indicare la presenza di alcuni spazi o beni all'interno della propria abitazione (lavatrice, frigorifero, libri, balcone, riscaldamento, più di un bagno, giardini, camera personale del bambino). Dopodiché l'intervistato è chiamato a esprimere il suo grado di accordo circa alcune affermazioni inerenti al modo in cui egli vive nella propria casa (se trascorre del tempo libero con i propri familiari, può studiare in tranquillità, se si sente sicuro all'interno della sua casa etc.).

La seconda sezione riguarda il quartiere di residenza ("Vivere l'ambiente"). Non viene semplicemente richiesto di esprimere la propria opinione sulle caratteristiche fisiche del quartiere (strade pulite, presenza di spazi per giocare, negozi, parchi e giardini etc.) ma sono presenti anche domande volte a raccogliere dati inerenti al contesto sociale di vita del minore (si cerca ad esempio di rilevare la presenza di fenomeni di bullismo).

La terza sezione intitolata "Avere soldi e possedere cose" si compone da quesiti che intendono constatare il possesso di alcuni beni materiali (cellulare, computer, automobile, consolle di videogiochi, abiti adatti per ogni stagione) o la possibilità di

accedere ad alcune attività o stili di vita (andare in vacanza, alimentazione sana e variegata). Viene chiesto, inoltre, di esprimere il grado di accordo in riferimento ad alcune affermazioni che esprimono il grado di attaccamento del minore con i beni materiali (es: preferisco giocare con un videogioco che stare a sentire gli altri, non voglio che gli altri tocchino le mie cose, mi piace vestire con i vestiti di marca etc.).

La quarta sezione riguarda l'affettività all'interno della propria famiglia (nella mia famiglia si va d'accordo, i membri della mia famiglia si trattano bene tra di loro), il rapporto con sé stessi (nella vita di tutti i giorni mi sento spesso sotto pressione, nella vita di tutti i giorni mi capita di vergognarmi per come sono) e le possibilità future (per la mia famiglia mi aspetto un futuro positivo, la mia vita sarà bella).

La penultima sezione riguarda la salute e il benessere del minore ("Vivere in modo sano"). I quesiti contenuti in questa parte del questionario non intendono semplicemente verificare l'adeguatezza dello stile di vita e lo stato di salute dell'intervistato (sento di essere in buona salute, faccio sport, cammino molto, mangio nei fast food, quante ore al giorno guardi la TV?) ma sono volti anche a indagare su alcuni aspetti relazionali del minore che sono alla base del proprio benessere inteso in maniera multidimensionale (mi piace stare insieme agli altri, quando vedo qualcuno in difficoltà lo aiuto, quando ho un problema cerco sempre di affrontarlo, non ho paura di dire quello che penso).

L'ultima sezione ha per oggetto l'ambiente scolastico ("Vivere la scuola"). Alcuni quesiti sono riferiti al rapporto con gli insegnanti (durante la lezione gli insegnanti ascoltano le mie idee, quando incontro delle difficoltà chiedo aiuto all'insegnante), altri sono attinenti alle relazioni con i compagni (a scuola ho molti buoni amici), considerando anche temi quali la disabilità (le persone con disabilità vengono trattate con rispetto in questa scuola), l'interculturalità (penso sia una cosa bella che a scuola ci siano ragazzi che vengono da altri Paesi e che hanno una cultura diversa dalla mia) e il bullismo (a scuola mi prendono in giro, se qualcuno mi aggredisce lo dico all'insegnante). Altri quesiti ancora intendono osservare aspetti maggiormente attinenti alla routine scolastica (la mattina arrivo sempre in orario a scuola, non ho particolari difficoltà a organizzarmi con lo studio, quando mi assegnano dei compiti in genere li faccio) e all'interesse verso lo studio (sono una persona curiosa e ho degli interessi, seguo con piacere la maggior parte delle lezioni).

3.2.2- Considerazioni sul questionario minori.

Più che sulla struttura del questionario in sé, credo sia più opportuno avanzare alcune considerazioni circa le caratteristiche della somministrazione di questo strumento d'indagine ai minori. Il coinvolgimento di bambini e ragazzi in questo tipo di ricerca non è una novità ma è ancora pensiero comune credere che i minori non siano in grado di compiere scelte in questo senso o che il rischio sia quello di ottenere un'immagine distorta della realtà.

Possiamo invece sostenere che, anzitutto, i bambini e ragazzi sono esperti nel "mettere crocette" e di scegliere tra più opzioni, d'altronde, essendo in età scolastica, test e verifiche sono il loro pane quotidiano. In secondo luogo i minori, specialmente i bambini, non riportano realtà "distorte" ma mondi tangibili e osservati attentamente nel corso del processo di scoperta di ciò che li circonda. In terzo luogo, è rilevante il fatto che l'assenza della sensazione di essere controllati, altamente presente invece negli adulti, è indubbiamente un punto a favore dell'affidabilità delle risposte date nei questionari.

Gli operatori di Isfol hanno avanzato con il supporto della letteratura in materia, valide critiche all'idea secondo la quale sarebbe opportuno non coinvolgere i minori nel corso delle ricerche. Riportiamo in seguito una tabella elaborata dall'ente di ricerca contenente una serie di argomentazioni a sostegno di questa tesi⁸⁶.

ALCUNE RISPOSTE ALLE RAGIONI IN GENERE ADDOTTE PER ESCLUDERE I BAMBINI E GLI ADOLESCENTI DA INDAGINI QUANTITATIVE	
<i>...è meglio escludere i bambini e gli adolescenti dalle indagini perché...</i>	<i>...invece...</i>
1. I bambini hanno ristrette capacità linguistiche e una limitata capacità di astrazione. Ciò li rende inadatti, perché inaffidabili a rispondere in modo adeguato a quesiti standardizzati.	La ricerca è ormai sostanzialmente d'accordo sul fatto che sia possibile proporre questionari standardizzati a partire dall'età scolare (dai 7 anni circa), anche se ciò richiede una particolare attenzione alla varietà del vocabolario utilizzato e ai diversi modi di porre le domande, nonché alla loro semplicità, chiarezza e

86 Questa tabella è stata elaborata sui contenuti di V. Belotti (a cura di), *Costruire senso, negoziare spazi. Ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010 ed è inserita all'interno della *Guida all'utilizzo degli strumenti di valutazione della Nuova social card*, p.11-13 redatto da Isfol e dalla Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con scopi informativi e formativi rivolti agli operatori dei servizi coinvolti nella sperimentazione in oggetto.

	<p>inequivocabilità. A partire dagli 11 anni non si porrebbero invece problemi sostanzialmente diversi da quelli che emergono anche nelle ricerche campionarie rivolte agli adulti e che hanno a che fare con i diversi livelli di alfabetizzazione (di secondo tipo per gli adulti), di riservatezza e di influenza del contesto. Tuttavia almeno fino ai 15-16 anni vanno comunque sempre tenute in conto le esigenze di semplicità del linguaggio usato negli strumenti.</p>
<p>2. L'ineliminabile asimmetria delle relazioni tra adulto e bambino può portare quest'ultimo ad assumere atteggiamenti prudentiali e a non "stare al gioco" dell'intervista, vissuta come intrusiva e poco interessante.</p>	<p>Caduta del livello di attenzione, noia, disinteresse, rottura dell'interazione esclusiva con l'intervistatore adulto e uscita dalla cornice d'intervista sono comportamenti che, se a particolari età possono essere messe in riferimento a questioni legate allo sviluppo cognitivo, in generale possono anche essere rilevatori di sentimenti di imbarazzo, incertezza, diffidenza, difesa. Si tratta di una motivazione da prendere sul serio perché riguarda non tanto e non solo il bambino o il ragazzo, ma entrambi gli attori che partecipano all'intervista e la forma oltre che la natura della relazione che s'instaura tra questi. Per questo motivo l'accesso al campo va curato in modo particolare nell'intento di realizzare, per quanto possibile nel tempo disponibile per la ricerca, rapporti fiduciosi che possano ridurre l'immagine normativa e sanzionatoria associata per esperienza dai bambini agli adulti, stante l'attuale configurazione dei rapporti di potere esistenti tra le generazioni.</p>
<p>3. Le risposte date dai bambini non sono "valide" e "affidabili" quanto quelle degli adulti. In altre parole non sono coerenti e adeguate alle domande poste e non sono confermabili in nuove occasioni di indagine svolte in condizioni simili.</p>	<p>Fatte salve le considerazioni precedenti, il tema dell'affidabilità delle risposte non può essere considerato un'esclusiva dei bambini. Situazioni d'intervista imbarazzanti, quesiti astrusi e non consueti rispetto all'esperienza quotidiana o riferiti a eventi lontani nel tempo possono generare ritrosia e comportamenti di rifiuto o di risposta inadeguata sia nei bambini che negli adulti. Inoltre, l'affidabilità nelle risposte è anche lo specchio dell'affidabilità dello strumento, in questo caso della</p>

	<p>costruzione del questionario: maggiori sono le attenzioni a formulare in modo appropriato le domande, minori saranno le possibilità di fraintendimento e di creare situazioni che possono far fallire l'intervista o renderla inutile ai fini della ricerca.</p> <p>Va comunque detto che alcuni studi svolti sulla qualità dei dati raccolti con i questionari rilevano che i bambini tendono a scegliere in modo molto limitato la via di fuga offerta nelle risposte dalle opzioni «non so» o «non ho opinioni», dimostrando livelli di impegno non certo minori, anzi a volte maggiori, di quelli ottenuti con gli adulti, nella ricerca delle risposte più adatte a descrivere la loro situazione.</p>
--	--

<p>4. Intervistare bambini e adolescenti è problematico a fronte sia di problemi di protezione e tutela che di etica.</p>	<p>Come noto, qualsiasi attività di ricerca che coinvolge i bambini non può essere frutto di un semplice "contratto" tra intervistatore e rispondente, ma deve sottostare all'esame e all'accettazione dell'adulto che esercita la responsabilità genitoriale.</p>
<p>5. Per raccogliere informazioni sulla vita quotidiana di bambini e adolescenti è sufficiente ricorrere alle dichiarazioni degli adulti (genitori, insegnanti, educatori, operatori sociali).</p>	<p>Una strada certamente molto più semplice e rapida, ma che si è spesso scontrata con l'evidenza empirica che bambini e adulti, interrogati sulle stesse questioni, rispondono in modo diverso, a volte opposto. Che si tratti della valutazione dello stato di salute dei figli piuttosto che della loro influenza nei consumi familiari, gli adulti tendono a proporre valutazioni segnate da una parte da consuete preoccupazioni e dall'altra da una sistematica sottovalutazione del ruolo dei propri figli nella costruzione delle decisioni familiari.</p>

Tanto per le risposte date dagli adulti quanto per quelle fornite dai minori non si può non prescindere dai fattori ambientali e di contesto entro i quali ha luogo l'intervista. Nel corso degli incontri formativi promossi da Isfol è stata consigliata la presenza di più operatori durante la somministrazione dei questionari, in modo da poter tener a bada diversi fattori di disturbo (presenza genitori, compilazione da parte di più bambini contemporaneamente etc.). Una delle ipotesi avanzate al fine di creare ambienti favorevoli alla somministrazione del questionario, è stata quella di svolgere

le interviste a domicilio, opzione che però è stata scartata per motivi organizzativi.

4- LA SCHEDA DI PRESA IN CARICO PER LA SPERIMENTAZIONE DELLA NUOVA CARTA ACQUISTI.

L'istituto di ricerca commissionato dal Ministero (Isfol) ha stilato un modello di scheda per la predisposizione della presa in carico dei nuclei beneficiari selezionati nel corso della sperimentazione da parte dei servizi.

Tale scheda è suddivisa in tre sezioni: I-sezione anagrafica; II- sezione dedicata all'analisi della domanda; III- sezione dedicata alla redazione del progetto personalizzato.

La prima sezione raccoglie i dati dell'intestatario della carta e quelli relativi ai vari componenti del nucleo familiare. Oltre ai dati anagrafici (data e luogo di nascita, residenza, stato civile ecc) di ogni componente del nucleo, vengono richieste anche informazioni circa la situazione lavorativa, formativa ed economica e la situazione abitativa della famiglia.

Questa prima parte corrisponde a quella che nel processo d'aiuto di servizio sociale viene definita *fase conoscitivo-descrittiva*⁸⁷. In questa fase l'intervento dell'operatore dei servizi è mirato alla conoscenza dell'utente e delle caratteristiche delle sue reti primarie e secondarie di riferimento. La conoscenza del caso non si esaurisce in questa prima fase poiché, nel corso di tutto il processo d'aiuto, gli operatori possono venire a conoscenza di nuovi dati cruciali per la buona riuscita del progetto d'intervento. Per questo motivo l'azione di monitoraggio è determinante perchè la presa in carico sia efficace. La presenza di uno schema di raccolta dei dati come quello proposto da Isfol, assieme ad altri presenti nella letteratura in materia (ad esempio il genogramma o l'ecomappa) possono notevolmente facilitare il lavoro di raccolta e aggiornamento dei dati, sebbene sia necessario gestire la rigidità strutturale di questi schemi.

La seconda sezione è finalizzata alla definizione condivisa del bisogno assistenziale e del progetto d'intervento. Per tale definizione l'ente di ricerca che ha elaborato la scheda, propone una serie di aree conoscitive sulle quali raccogliere e condividere le

87 M. Dal Pra Ponticelli, voce *Processo d'aiuto*, in "Dizionario di servizio sociale", op. Cit., p. 478

informazioni.

Questi elementi di interesse riguardano: l'abitazione, la situazione lavorativa ed economica, quella relazionale del nucleo familiare, le reti informali di supporto presenti, la situazione sanitaria (dichiarata e certificata) e quella scolastica dei minori (con particolare attenzione a: frequenza, inadempienze e bocciature).

Il coinvolgimento dell'utente nella definizione del bisogno e del progetto è di cruciale importanza. Il soggetto-utente, infatti, deve partecipare attivamente alla realizzazione dell'intervento (ciò viene rafforzato mediante la sottoscrizione di un *contratto* con i servizi), co-costruendolo con l'operatore. Ciò è di fondamentale importanza per ridurre l'asimmetria che connota la relazione tra operatore e utente, nonché per il superamento di una concezione paternalistica del processo d'aiuto attraverso la quale l'utente è concepito solo come mero *destinatario* di interventi. Una visione relazionale della valutazione della domanda facilita, invece, l'individuazione delle risorse del soggetto (secondo una logica di empowerment) e, nello specifico, di quelle relative al capitale sociale e comunitario condiviso con le varie reti di appartenenza. Nella scheda del progetto, infatti, una delle aree d'interesse di questa sezione, riguarda proprio le reti informali di supporto alla famiglia di riferimento. Tutto ciò viene ripreso e approfondito anche nella terza e ultima sezione della scheda.

La prima parte dell'ultima sezione è dedicata alla ricostruzione del profilo del nucleo familiare. Ciò viene fatto attraverso l'individuazione delle problematiche della famiglia (inerenti ad aspetti sociali, come la conflittualità o l'isolamento sociale, e sanitari come la presenza di componenti con patologie fisiche o psichiche) e delle sue risorse (con particolare accento sulle reti di riferimento sia formali che informali). Per l'individuazione di questi aspetti è proposta una lista di indicatori sintetici e standardizzati. Tali indicatori verranno successivamente descritti dagli operatori, in modo più approfondito, in uno spazio appositamente dedicato della scheda. Vengono, inoltre, identificate, attraverso questi indicatori, le problematiche (es: difficoltà relazionali, scolastiche, patologie fisiche, maltrattamenti e violenze ecc) e le risorse relative ai minori presenti all'interno del nucleo familiare beneficiario.

Nella seconda parte è proposta una tabella all'interno della quale fissare gli obiettivi prioritari del lavoro socio-educativo con la famiglia. Questi obiettivi propongono, per esempio, azioni di supporto all'orientamento delle scelte e degli impegni familiari e individuali, il sostegno alla genitorialità, l'implementazione dell'autonomia abitativa e il

miglioramento delle capacità di gestione del denaro.

Un'altra parte di questa sezione prevede la compilazione di una tabella in cui sono indicati obiettivi, risultati attesi, azioni e relative tempistiche di svolgimento per ciascun componente del nucleo familiare. Vengono inoltre indicate le condizionalità e le corresponsabilità relative a componenti del nucleo e servizi. Un progetto d'intervento, infatti, deve comprendere tutte quelle condizioni che ne consentono la realizzabilità, oltre ai vincoli imposti ad entrambe le parti.

Nella parte successiva vengono indicati i vari servizi (servizio materno infantile, csm, Serd, scuola ecc) e gli operatori di riferimento che partecipano alla stesura del progetto d'intervento e alla sua implementazione.

Nell'ultima pagina della scheda sono indicate le varie fasi previste per il monitoraggio e la verifica degli obiettivi dell'intervento con l'Equipe multidisciplinare.

La scheda si conclude con uno spazio dedicato alla firma dell'utente e dell'operatore di riferimento per la sottoscrizione del progetto.

5- CONCLUSIONI.

Come abbiamo potuto osservare in questo capitolo, la sperimentazione della social card è stata ideata all'interno di un contesto economico, politico e sociale instabile.

La carta acquisti ordinaria che ha preceduto la social card sperimentale, è l'espressione più elevata di questo clima altalenante che ha progressivamente investito tutta la penisola italiana. Istituita durante l'apice della crisi economica e finanziaria e in un momento di scarse aspettative nei confronti delle istituzioni, la carta acquisti ordinaria si configura come una delle tante misure a carattere emergenziale volte a tamponare provvisoriamente un bisogno sociale di grandi dimensioni. Recuperare la fiducia dell'elettorato è tra gli scopi taciti di questo genere di interventi. Abilmente deviata nei confronti dei settori ai margini della società, l'attenzione del pubblico è stata progressivamente distolta dalla necessità di dover instaurare misure permanenti per far fronte alle problematiche connesse alla povertà e indirizzato, invece, verso la richiesta di politiche a carattere emergenziale atte allo smantellamento di quei "mali sociali" che toglierebbero il pane in tavola agli italiani. Mentre in Parlamento si discuteva circa il provvedimento della social card, infatti, nel resto d'Italia il clima sociale era particolarmente teso. È in questo periodo che hanno

avuto luogo le prime marce di protesta contro i continui attacchi a sfondo razziale subiti dagli immigrati di Rosarno, poi sfociati negli scontri brutali avvenuti tra il 7 e il 9 gennaio 2010. Nel dicembre 2008, infatti, una prima marcia pacifica da parte di un ristretto gruppo di immigrati di origine africana, aveva avuto luogo nel paese calabrese a seguito di un incendio appiccato da sconosciuti ad una fabbrica dismessa in cui si erano stabiliti un gruppo di raccoglitori. Durante quest'episodio un giovane rimase gravemente ferito. Sempre in questo periodo dibattito sulla questione dei campi nomadi è particolarmente acceso e fomentato dall'alto, tant'è che i soggetti politici dei vari livelli di governo richiedono una vera e propria rivoluzione nella loro gestione, così come dichiarato dal sindaco di Roma Gianni Alemanno nel 2008. All'interno di questo dibattito si collocano anche le proposte avanzate, sempre nel 2008, dall'allora ministro dell'interno Roberto Maroni, circa la possibilità di adottare misure preventive come il censimento all'interno dei campi nomadi attraverso la raccolta delle impronte digitali. Queste misure, abilmente accompagnate da discorsi pubblici dello stesso stampo, hanno reso ancora più pressante l'approccio restrittivo delle politiche sociali e di welfare, inaugurato in Italia a partire dagli anni '90. Basti pensare, a tal proposito, alle previsioni contenute nel Pacchetto sicurezza del 2009, il quale ha reso ancora più precarie le condizioni degli immigrati in generale e degli immigrati privi di documenti nello specifico. L'Italia è stata più volte condannata dalla comunità internazionale ma, nonostante ciò, quest'approccio sembrerebbe permanere nel tempo.

Le soluzioni politiche proposte e adottate in ambito socio-assistenziale hanno assunto, in questo periodo, un carattere emergenziale e categoriale, con un forte accento posto sui temi della sicurezza e dell'ordine pubblico. Non si può non prescindere da questi fatti connessi al progressivo restringimento del welfare italiano, nell'analisi sperimentazione della social card. Fatti sociali, provvedimenti legislativi e politiche pubbliche sono infatti sempre connessi tra loro, anche se non sempre lo sono nel modo più opportuno. A tal proposito basti pensare al fatto che parallelamente all'adozione della logica securitaria da parte governo di centro-destra in tema d'immigrazione, gli immigrati furono inizialmente esclusi dalla platea di potenziali beneficiari della social card, così come sancito nel decreto 25 giugno 2008, n. 112. In generale gli elementi che hanno caratterizzato il contesto entro il quale è stata adottata la social card, sono: instabilità, il susseguirsi di continue cadute e

riprese dell'economia italiana, crisi di governo (sia dentro che al di fuori del Parlamento), l'assiduo ricorso a misure categoriali e temporanee di contrasto alla povertà.

In questo capitolo abbiamo analizzato anche i contenuti del decreto interministeriale del 10 gennaio 2013, n.102, il quale ha dato avvio alla sperimentazione. Al momento della sua adozione la nuova social card sperimentale è stata presentata come un punto di svolta all'interno delle strategie politiche italiane di lotta alla povertà. Nonostante non si possa considerare una misura inedita, soprattutto considerandola all'interno del panorama internazionale, è indubbio che la social card sperimentale rappresenti un tentativo innovativo in direzione dell'instaurazione anche in Italia di un istituto permanente di contrasto alla povertà, adottato secondo la logica di investimento sociale a lungo termine. Un altro punto di svolta rispetto alla carta acquisti ordinaria, è rappresentato dal ruolo centrale che il decreto affida ai Comuni nella gestione della sperimentazione, a dispetto dei tentativi iniziali di destinarli ai margini di questa. Nel corso dell'analisi è stato possibile evidenziare i punti di forza e di debolezza della sperimentazione prevista dal decreto, anche dal punto di vista della raccolta dei dati e della valutazione. L'analisi dei contenuti dei questionari elaborati dall'Isfol, ha reso ancor più evidenti queste caratteristiche. Come abbiamo visto, per esempio, le tempistiche previste dal decreto sono state ampiamente disattese e non rispettate, creando problemi di affidabilità dei risultati raccolti nel corso dell'indagine.

Nei prossimi capitoli ci occuperemo di analizzare l'applicazione delle previsioni contenute nel Decreto nelle 12 città campione, con riferimento alla prima fase della sperimentazione.

CAPITOLO III

Analisi dei primi dati sulla sperimentazione: “giochiamo a carte scoperte”.

I primi dati sulla sperimentazione raccolti attraverso la somministrazione dei questionari d'accesso, non sono ancora stati messi a disposizione da parte del Ministero. Nonostante non sia possibile effettuare un'analisi comparata delle risposte fornite dai beneficiari circa il provvedimento della social card sperimentale, è possibile avanzare alcune considerazioni circa la sperimentazione in riferimento all'avvenuta corrispondenza o meno tra le previsioni del decreto e ciò che è realmente accaduto in merito alla fase d'accesso alla misura sperimentale. Per effettuare quest'analisi comparata ci serviremo, anzitutto, dei dati contenuti all'interno del rapporto di ricerca redatto dalla Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali intitolato *“Primi dati sulla sperimentazione per il sostegno dell'inclusione attiva (SIA) nei grandi comuni”*⁸⁸. Saranno utilizzate, inoltre, alcune informazioni rilevate grazie ad alcune interviste effettuate via mail agli operatori che hanno seguito la sperimentazione nelle 12 città coinvolte e ai responsabili dell'Isfol. In questa fase della ricerca, Roma non sarà presa in esame poiché i primi dati sulla città capitolina non sono ancora disponibili, ciò a causa del ritardo nell'avvio della sperimentazione rispetto agli altri Comuni coinvolti.

In base al sussistere o meno della corrispondenza tra le previsioni iniziali e l'implementazione effettiva della sperimentazione (in merito a numero di beneficiari potenziali e quelli effettivi, risorse disponibili e impiegate) cercheremo di comprendere le motivazioni sottostanti a queste circostanze. Per far ciò, effettueremo un'analisi comparata tra le varie città in merito alle modalità d'accesso previste da ogni singolo Comune, esaminando nello specifico: caratteristiche dei bandi pubblici, modalità impiegate per informare la cittadinanza, modalità organizzative e gestionali de servizi responsabili e il coinvolgimento di ulteriori enti.

⁸⁸ Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali intitolato *“Primi dati sulla sperimentazione per il sostegno dell'inclusione attiva (SIA) nei grandi comuni”*, Roma, 1 settembre 2014, scaricabile in formato pdf dal sito del Ministero www.lavoro.gov.it

Una volta verificate le ipotesi attraverso quest'analisi di tipo documentale, cercheremo di indagare le cause di nostro interesse su un terreno di ricerca circoscritto, ovvero, il contesto veneziano. In questa parte della nostra analisi ci serviremo dei dati quantitativi raccolti attraverso la somministrazione dei questionari, nonché di dati qualitativi costituiti dalle dichiarazioni dei beneficiari e degli operatori del Comune di Venezia.

In questo capitolo cercheremo, inoltre, di avanzare alcune proposte sulla sperimentazione e sui possibili ulteriori sviluppi delle ricerche in merito, basandoci sui risultati raggiunti dall'indagine effettuata.

1- TRA IL DIRE E IL FARE: RICHIEDENTI E BENEFICIARI EFFETTIVI DELLA SOCIAL CARD.

Com'è già stato detto nei precedenti capitoli, con il Decreto interministeriale del 10 gennaio 2013, sono stati destinati alla sperimentazione 50.000.000 di euro. Questa quota è stata stabilita sulla base di previsioni elaborate attraverso la stima del rapporto tra la popolazione residente al 01 gennaio 2011 e la media d'incidenza della povertà assoluta, riferita al triennio 2009-2011, all'interno di ciascun Comune coinvolto. Sulla base di queste previsioni l'importo totale del fondo stanziato per la sperimentazione, è stata suddiviso in modo proporzionale tra i vari Comuni.

In seguito riportiamo la tabella⁸⁹ concernente la distribuzione delle risorse finanziarie tra i vari comuni coinvolti nella sperimentazione.

TABELLA 1- DISTRIBUZIONE DELLE RISORSE				
Comune	Popolazione residente al 01/01/2011	Incidenza della povertà assoluta nella ripartizione territoriale (media 2009-2011)	Quota comunale	Risorse da ripartire agli Enti operanti in ciascun Comune
ROMA	2761477	3,8	23,5	11,757,543
MILANO	1324110	3,77	11,2	5,588,211
NAPOLI	959574	8,33	17,9	8,959,603
TORINO	907563	3,77	7,7	3,830,236
PALERMO	655875	8,33	12,2	6,123,946
GENOVA	607906	3,77	5,1	2,565,578
BOLOGNA	380181	3,77	3,2	1,604,498
FIRENZE	371282	3,8	3,2	1,580,808
BARI	320475	8,33	6	2,992,295
CATANIA	293458	8,33	5,5	2,740,036
VENEZIA	270884	3,77	2,3	1,143,226
VERONA	263964	3,77	2,2	1,114,021
TOTALE	9116749	5,37	100	50,000,000

Tabella in allegato al Decreto interministeriale 10 gennaio 2013

Com'è possibile notare, è rilevabile una maggiore incidenza della povertà assoluta all'interno dei comuni del Mezzogiorno (Bari, Palermo, Napoli e Catania), la cui media (eccetto Roma) si aggira intorno all'8,33% contro il 3,77% degli altri Comuni.

Se dovessimo effettuare un rapporto tra le risorse a disposizione per ciascun ente locale e l'incidenza della povertà assoluta, i finanziamenti risulterebbero del tutto insufficienti. Il decreto attuativo, però, prevede che per presentare la richiesta per

⁸⁹ Tabella riferita alla ripartizione delle risorse stanziato presente in allegato al Decreto interministeriale 10 gennaio 2013

accedere alla sperimentazione, siano necessari specifici requisiti di ordine reddituale e patrimoniale i quali non sono espressamente contenuti nell'indice di povertà assoluta⁹⁰.

Considerando solo tre dei requisiti necessari per accedere alla sperimentazione, ovvero, la presenza di figli minorenni, il possesso di un ISEE non superiore ai 3.000 euro e di un patrimonio mobiliare così come definito a fine ISEE non superiore a 8.000 euro, è stato possibile effettuare una previsione circa il numero di nuclei familiari che avrebbero potuto partecipare alla sperimentazione, basandosi su dati riferiti al 31 dicembre 2012. I risultati di questi calcoli sono sintetizzati nel seguente prospetto.

TABELLA 2- ADEGUATEZZA DELLE RISORSE

Comune	Nuclei familiari “eleggibili”	Risorse disponibili per ciascun Comune
BARI	5519	2992295
BOLOGNA	2823	1,604,498
CATANIA	10475	2,740,036
FIRENZE	2475	1,580,808
GENOVA	5026	2,565,578
MILANO	11553	5588211
NAPOLI	53540	8,959,603
PALERMO	23964	6,123,946
TORINO	10915	3,830,236
VENEZIA	1409	1,143,226
VERONA	1717	1,114,021
TOTALE	129398	8580506

Tabella elaborata sulla base dei dati contenuti nel rapporto
“Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l’inclusione attiva (SIA) nei Grandi Comuni”
 e sulle indicazioni del Decreto interministeriale 10 gennaio 2013, n.102

Per “nuclei familiari eleggibili”, così come definiti nel report del Ministero, s'intendono tutte le famiglie in possesso dei requisiti suddetti in data 31 dicembre 2012.

Dividendo l'importo totale dei finanziamenti della sperimentazione per il totale dei nuclei familiari in possesso dei requisiti presi in considerazione fin'ora, risulta chiara l'insufficienza delle risorse, dato che l'importo del contributo annuale per ciascuna famiglia sarebbe pari a 66,31 euro. In base al rapporto tra il numero di nuclei familiari in possesso di tali requisiti e le risorse a disposizione di ciascun Comune, la

90 L'incidenza della povertà assoluta, infatti, è calcolata sulla base dei consumi delle famiglie.

Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha stimato che il numero di nuclei che avrebbero potuto rientrare nella sperimentazione, fosse pari a un totale di 9.623, ovvero, il 7,43% dei nuclei familiari eleggibili.

I requisiti fin'ora considerati (presenza di minori, reddito e patrimonio mobiliare) non sono però gli unici previsti all'interno del decreto attuativo. I requisiti previsti che, com'è stato già affermato nei capitoli precedenti, sono altamente stringenti, hanno indubbiamente contribuito a ridurre ulteriormente la platea di nuclei familiari potenziali. A ciò possiamo aggiungere ulteriori fattori che possono aver contribuito a disattendere le previsioni iniziali come, ad esempio, la mancata conoscenza della possibilità di ottenere la social card o il disinteresse ad accedere alla sperimentazione da parte dei soggetti destinatari. Prima di avanzare ipotesi circa la mancata adesione alla sperimentazione, però, è necessario capire quanti nuclei familiari siano effettivamente entrati a far parte della platea di beneficiari della social card.

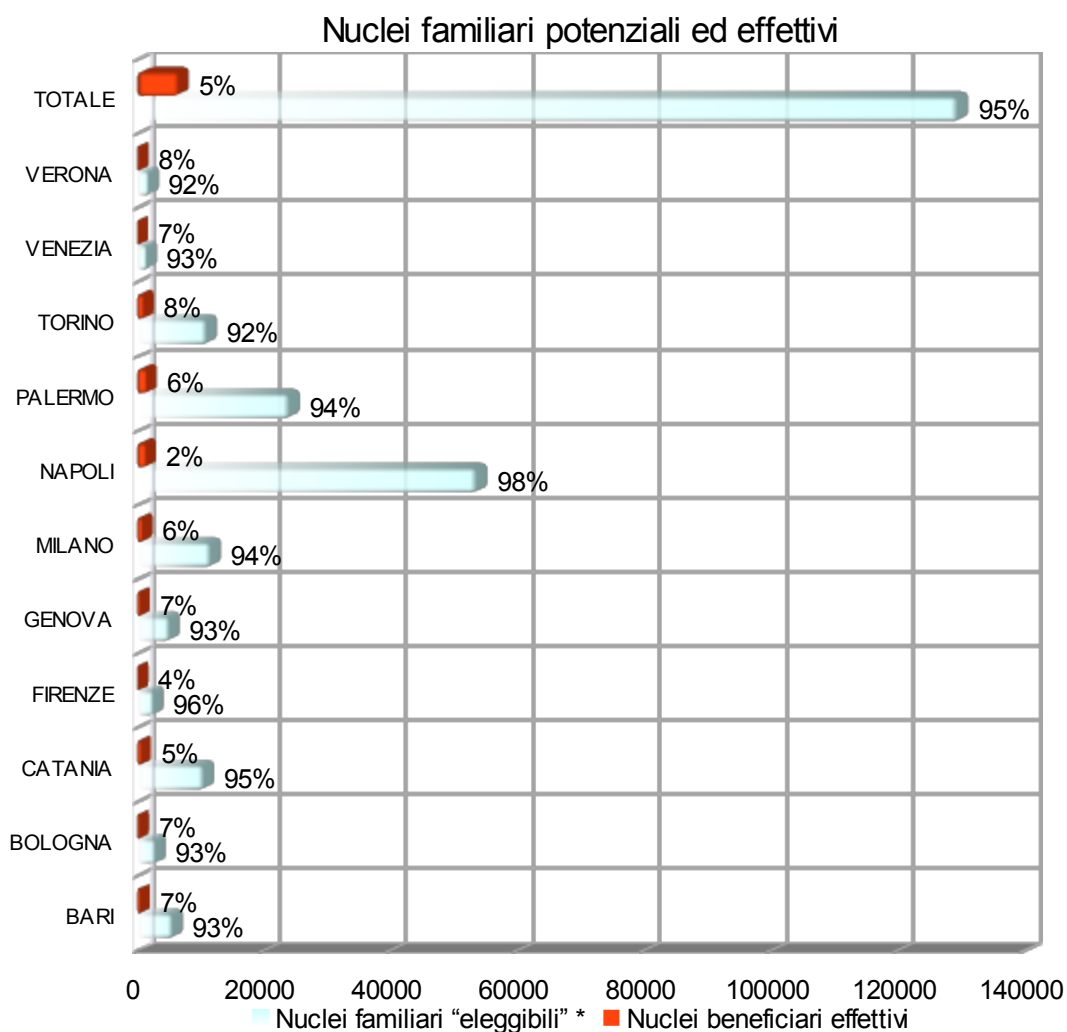
TABELLA 3- BENEFICIARI DELLA SOCIAL CARD

Comune	Nuclei familiari "eleggibili"	Nuclei beneficiari effettivi	Numero totale dei beneficiari
BARI	5519	407	1587
BOLOGNA	2823	221	812
CATANIA	10475	604	2954
FIRENZE	2475	112	423
GENOVA	5026	377	1314
MILANO	11553	769	2989
NAPOLI	53540	1357	6104
PALERMO	23964	1473	6145
TORINO	10915	952	3595
VENEZIA	1409	101	385
VERONA	1717	144	555
TOTALE	129398	6517	26863

Tabella elaborata sulla base dei dati contenuti nel rapporto "Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (SIA) nei Grandi Comuni"

Facendo un rapporto tra il numero di nuclei familiari "eleggibili", previsti al momento della progettazione della sperimentazione, con il totale delle famiglie che hanno effettivamente goduto del beneficio, possiamo stimare che solo il 5% del totale inizialmente atteso ha avuto accesso alla sperimentazione, come indicato nel

seguinte grafico⁹¹.



Facendo un rapporto, invece, tra il numero di nuclei beneficiari potenziali individuato grazie alla stima basata sulle risorse disponibili di ciascun comune, i quali, come indicato in precedenza, sono circa 9.623 nuclei, il grado di copertura della misura sale al 67,73% del totale.

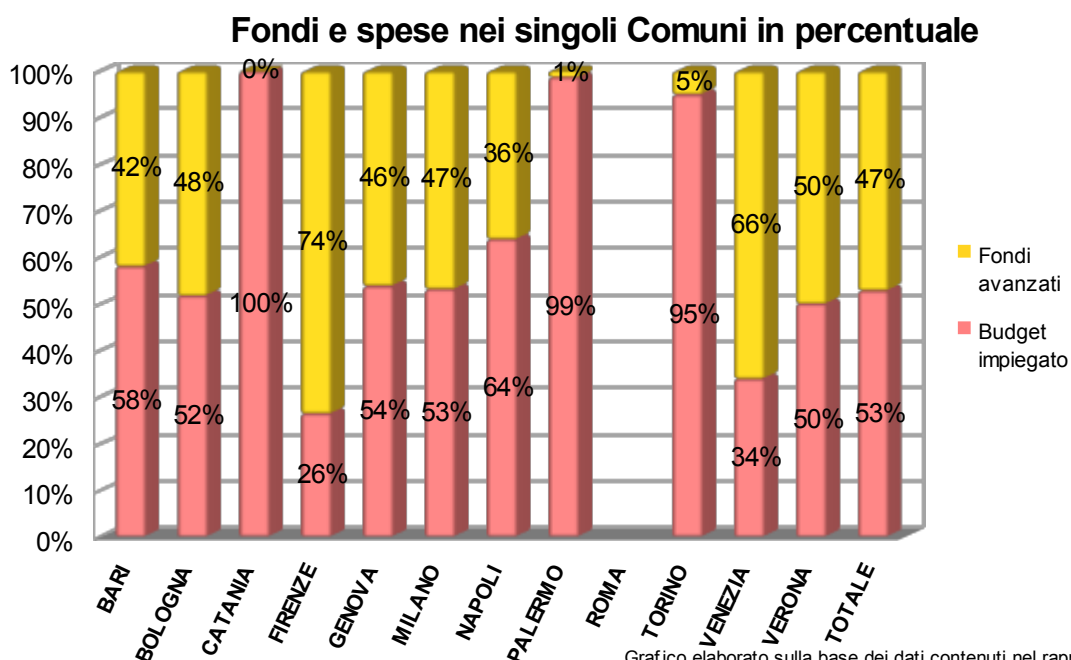
In base a questi risultati è possibile osservare che il provvedimento della Nuova carta acquisti sperimentale non ha assolutamente coperto in modo significativo il bisogno sociale connesso alla sussistenza del fenomeno della povertà assoluta. Il numero di beneficiari coinvolti all'interno della sperimentazione è decisamente al di sotto delle aspettative e il grado di copertura è minimo, soprattutto considerando il fatto che le

91 Grafico elaborato sulla base dei dati contenuti nel report del Ministero del lavoro e delle politiche sociali intitolato "Primi dati sulla sperimentazione per il sostegno dell'inclusione attiva (SIA) nei grandi comuni", Roma, 1 settembre 2014

città coinvolte sono lo 0,14% del totale dei Comuni italiani. Questo dato di fatto, però, non può portare a concludere a priori che la sperimentazione sia una forma d'intervento inefficace a contrastare la povertà assoluta.

Resta da capire se il basso numero di nuclei beneficiari sia stato dovuto alla scarsa affluenza di richieste per l'accesso alla sperimentazione o, più semplicemente, all'insufficienza di risorse disponibili.

Nel seguente grafico è possibile rilevare lo scarto tra le risorse finanziarie assegnate a ciascun Comune e le previsioni inerenti al budget impiegato, calcolate in base al rapporto tra il numero di nuclei beneficiari e l'ammontare del beneficio medio per la durata di tutta la sperimentazione. Com'è possibile osservare, solo il 53% dei fondi stanziati saranno effettivamente utilizzati, anche se con notevoli differenze tra le città prese in esame. Solo in tre casi (Catania, Palermo e Torino), infatti, le risorse impiegate superano il 95% del budget totale disponibile e solo Catania ha esaurito i fondi. In due casi, ovvero, Venezia e Firenze, le risorse impiegate non superano nemmeno la metà dei finanziamenti, collocandosi appena al di sotto o al di sopra del 30% del budget disponibile. I restanti 7 Comuni coinvolti (eccetto Roma per la quale ricordiamo non sono disponibili dati) hanno impiegato una parte dei finanziamenti pari a un valore intermedio tra il 50 e il 65% del totale.



Nonostante sia innegabile, come visto in precedenza, la scarsità di fondi previsti in rapporto all'incidenza del fenomeno della povertà assoluta su tutto il territorio nazionale, in base ai dati appena considerati, però, non è possibile imputare all'insufficienza di risorse economiche la causa del numero ridotto di nuclei familiari beneficiari della social card, rispetto alla platea di nuclei familiari eleggibili. Solo nel caso di Catania, infatti, è possibile imputare la causa del basso numero di beneficiari rispetto alle previsioni, alla carenza di finanziamenti per la sperimentazione rispetto al bisogno sociale esistente. Delle 923 domande dichiarate idonee a seguito della verifica dei requisiti, solo 604 nuclei hanno potuto beneficiare del contributo previsto. Anche nel caso di Bari delle 446 nuclei dichiarati idonei solo 407 hanno partecipato alla sperimentazione, ma ciò, com'è possibile evincere dal grafico precedente, non può essere considerato la conseguenza della scarsità di fondi, dato che il 42% del budget totale non è stato impiegato.

Negli altri Comuni, invece, il numero ridotto di nuclei beneficiari sembra essere la conseguenza, in primo luogo, delle poche richieste di partecipazione alla sperimentazione nettamente inferiori rispetto alle risorse disponibili e, in secondo luogo, dell'elevato numero di domande dichiarate non idonee a seguito della verifica dei requisiti. Le domande dichiarate idonee dopo la verifica dei requisiti sono, infatti, solo il 38, 65% del numero totale di richieste ricevute. Nel seguente prospetto sono riportati i dati relativi alle domande ricevute per ogni singola municipalità e le richieste dichiarate idonee o non a seguito dei controlli effettuati dai Comuni e da Inps. Dal grafico risulta evidente che il processo di selezione delle domande è stato altamente restrittivo.

TABELLA 4- RICHIESTE E ACCESSO ALLA SPERIMENTAZIONE.

Comune	Domande ricevute	Domande non idonee	Domande idonee dopo la verifica dei requisiti
BARI	943	497	446
BOLOGNA	475	253	221
CATANIA	3711	3084	923
FIRENZE	514	402	112
GENOVA	994	617	377
MILANO	1741	972	769
NAPOLI	2881	1518	1362
PALERMO	3711	2219	1492
TORINO	1948	996	952
VENEZIA	210	109	101
VERONA	356	212	144
TOTALE	17484	10879	6899

Tabella elaborata sulla base dei dati contenuti nel rapporto
"Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (SIA) nei Grandi Comuni"

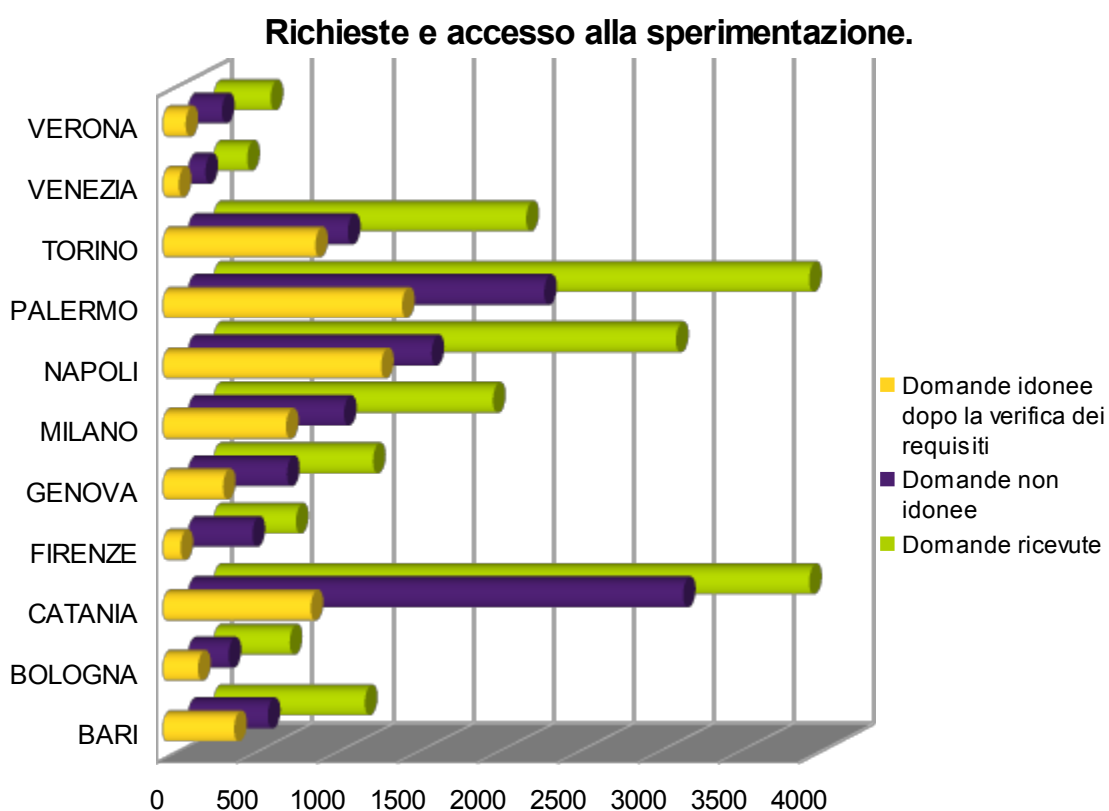


Grafico elaborato sulla base dei dati contenuti nel rapporto
"Primi dati sulla sperimentazione del sostegno per l'inclusione attiva (SIA) nei Grandi Comuni"

Prima di procedere con ulteriori osservazioni, riassumiamo brevemente ciò che abbiamo stabilito fin'ora:

1. Considerando quale unico indicatore di riferimento l'incidenza della povertà

- assoluta, abbiamo potuto osservare come le risorse economiche disponibili per la sperimentazione siano sostanzialmente insufficienti, sia in riferimento ad ogni singolo contesto locale che a quello nazionale;
2. Anche introducendo oltre all'indice di povertà assoluta ulteriori indicatori previsti dal decreto, quali la presenza di figli minori, il possesso di un ISEE non superiore ai 3.000 euro e di un patrimonio mobiliare così come definito a fine ISEE non superiore a 8.000 euro, persiste il problema della scarsità delle risorse economiche. È stato stimato, infatti, che solo il 7% del complesso dei “nuclei familiari eleggibili” avrebbe potuto accedere alla sperimentazione;
 3. In base alle considerazioni appena fatte, si potrebbe facilmente concludere che la sperimentazione sia inadeguata rispetto all'incidenza dei bisogni connessi alla povertà assoluta. Esaminando le previsioni circa l'ammontare delle risorse economiche effettivamente impiegate dai vari Comuni, però, abbiamo osservato che lo scarso grado di copertura della sperimentazione non è in generale imputabile alla mancanza di fondi a disposizione. Solo in un caso, infatti, il budget oltre ad essere stato totalmente impiegato non ha permesso di coprire i costi relativi alla sperimentazione consentendo a tutti i richiedenti considerati idonei di accedere alla nuova social card sperimentale;
 4. Nel cercare di comprendere la causa del numero di nuclei beneficiari così ridotto rispetto alle aspettative, sono state individuati due fattori. La presenza di una platea di beneficiari così ridotta sembrerebbe essere dovuta, in primo luogo, al numero di domande presentate nettamente inferiore rispetto alle previsioni iniziali. Come se ciò non bastasse, il numero si è ulteriormente abbassato a seguito della selezione rigidissima delle domande. In totale, infatti, solo il 38% dei richiedenti è rientrato all'interno della platea di beneficiari dell'intervento a seguito della verifica dei requisiti d'accesso.

Quest'ultimo punto, però, non è ancora chiaro. Restano da capire, infatti, le cause che hanno condotto ad una scarsa richiesta del beneficio e i motivi sottostanti alla riduzione così drastica dei nuclei a seguito della verifica dei requisiti d'idoneità. Per rispondere a questo dilemma è necessario indagare una molteplicità di fattori sia soggettivi che sociali, normativi e organizzativi, statici e dinamici.

Nello specifico, possiamo ipotizzare che le circostanze considerate hanno avuto origine da molteplici cause, quali:

- *fattori individuali e soggettivi*: disinteresse, mancanza di volontà di partecipare alla sperimentazione, mancata conoscenza dell'esistenza di questa misura. Alcuni individui potrebbero non aver presentato la domanda per timore di essere stigmatizzati o etichettati come poveri. In altri casi la sperimentazione potrebbe essere stata concepita come una forma d'intervento troppo invasiva data la presenza di diverse condizionalità. Non dimentichiamo, inoltre, che la presenza di figli minori è requisito basilare per accedere alla sperimentazione. La paura di essere valutati per le proprie capacità genitoriali, oltre al sussistere del luogo comune secondo il quale i servizi sociali agiscono in modo tempestivo quando si tratta di togliere la potestà genitoriale, potrebbe aver determinato il timore di presentare la richiesta;
- *criteri previsti*: i nuclei familiari che intendono accedere alla sperimentazione devono essere in possesso di specifici requisiti previsti dal decreto ed eventualmente integrati con altre condizioni d'accesso stabilite dai Comuni. Per evitare che le domande superassero di gran lunga le risorse disponibili e per far in modo che i cosiddetti "finti poveri" non potessero godere del beneficio a scapito di altri, le condizioni d'accesso alla sperimentazione sono state ampiamente dettagliate;
- *organizzazione dei servizi e delle reti, modalità operative, rapporti tra le istituzioni*: una sperimentazione così altamente strutturata e con un coinvolgimento di così tanti soggetti, richiede un altrettanto vasta attenzione verso le modalità organizzative. Per garantire l'efficacia della misura è necessario che la rete di soggetti coinvolti sia efficiente, soprattutto in considerazione del fatto che i comuni Campione hanno una vasta competenza territoriale e, di conseguenza, una complessa rete di servizi e istituzioni. Una buona comunicazione tra soggetti coinvolti permette di evitare, ad esempio, sovraccarichi burocratici, difficoltà di accesso ai servizi competenti e alle informazioni necessarie, oltre a garantire una migliore gestione delle risorse, sia umane che economiche. Tutti questi fattori possono favorire od ostacolare notevolmente l'accesso alla misura da parte della popolazione;
- *fattori sociali*: non dimentichiamo che oltre al welfare istituzionale esistono anche reti informali di assistenza. La presenza di vaste reti informali potrebbe aver facilitato il passaggio di informazioni circa la sperimentazione, integrando o sostituendo quelle fornite dalle istituzioni incaricate di questo compito. In un

territorio vasto come quello dei grandi Comuni in esame, la presenza di queste reti costituiscono anche un ulteriore sostegno alle famiglie beneficiarie, un fattore da non sottovalutare durante l'elaborazione del progetto personalizzato. Oltre a questi fattori potremmo considerare anche le caratteristiche economiche, fisiche e geografiche specifiche dei vari comuni e delle circoscrizioni in cui essi sono suddivisi. La conoscenza, ad esempio, delle aree in cui si concentra in modo più consistente il fenomeno della povertà in generale e della precarietà abitativa o lavorativa nello specifico, potrebbe incidere in modo considerevole sulle possibilità di accedere alla sperimentazione.

Per verificare le ipotesi considerate fin'ora, procederemo con l'analisi documentale dei i bandi e degli avvisi pubblici redatti da ciascun Comune coinvolto, ponendo particolare attenzione ai flussi informativi, alla gestione dei requisiti da parte dei singoli enti locali, alle tempistiche e alle modalità di gestione dell'accesso ai servizi.

2- QUESTIONI D'ACCESSO.

Per comprendere i motivi di un numero così limitato di beneficiari, dobbiamo anzitutto considerare le problematiche connesse all'accesso. In questo caso non si fa riferimento ad accesso come il mero possesso o meno dei requisiti necessari a godere del beneficio. Rendere accessibile una misura significa, anzitutto, facilitare i destinatari nel reperimento delle informazioni utili le quali devono essere a loro volta accessibili dal punto di vista linguistico. Nella logica dei servizi alla persona, infatti, non vige il principio giuridico "*Ignorantia legis non excusat*". Il fatto che esista un'opportunità non significa che essa sia *a disposizione* di tutti. Il compito dei servizi è quello di *renderla disponibile*.

Le dinamiche di facilitazione dell'accesso adottate dagli enti locali coinvolti sono, dunque, un possibile campo d'indagine entro il quale ricercare le cause della mancata corrispondenza tra previsioni del decreto e concretizzazione della sperimentazione.

2.1- Accesso alle informazioni.

Favorire l'accesso significa, anzitutto, far in modo che tutti possano disporre delle informazioni utili ad un determinato scopo. Mettere a disposizione tali informazioni richiede l'utilizzo di diversi canali, oltre che la previsione di strumenti di assistenza alla comprensione.

Dopo il 3 maggio 2013, a seguito dell'entrata in vigore del decreto 10 gennaio 2013 n.102, pubblicato sulla G.U il 3 maggio 2013, i vari Comuni coinvolti si sono attivati al fine di informare e selezionare i nuclei beneficiari della carta acquisti sperimentale.

I servizi incaricati per la gestione della sperimentazione nei vari Comuni, afferiscono tutti al settore delle politiche sociali, della famiglia, del welfare e dei minori e sono in genere supportati da altri uffici della pubblica amministrazione e dagli enti del terzo settore.

COMUNE	SERVIZI RESPONSABILI
BARI	Assessorato alle politiche di welfare Ripartizione solidarietà sociale
BOLOGNA	Osservatorio famiglie del Comune.
CATANIA	Direzione famiglia e politiche sociali
FIRENZE	Direzione Servizi Sociali
GENOVA	Settore promozione sociale e integrazione socio sanitaria della Direzione politiche sociali del Comune
MILANO	Direzione Centrale Politiche Sociali e Cultura della Salute Ufficio Interventi Sostegno al Reddito
NAPOLI	Direzione Centrale Welfare e Politiche Educative Servizio Politiche di Inclusione Sociale – Città Solidale
PALERMO	Settore servizi socio-sanitari.
ROMA	Direzione del dipartimento politiche sociali, sussidiarietà e salute
TORINO	Servizio prevenzione fragilità sociali, Direzione centrale politiche sociali.
VENEZIA	Direzione politiche sociali, partecipative e dell'accoglienza- Osservatorio Politiche di welfare.
VERONA	Servizi sociali e integrazione socio-sanitaria.

Nell'art. 3 co. 1 del decreto 10 gennaio 2013 n. 102, era prevista la possibilità di scegliere tra due modalità per rendere nota la sperimentazione ai nuclei destinatari, ovvero, quella di pubblicare un bando aperto a tutta la popolazione o, in alternativa, quella di limitare la possibilità di presentare la richiesta all'ambito delle famiglie già in carico ai servizi di competenza.

Solo Bologna e Milano hanno scelto questa seconda modalità, provvedendo a contattare direttamente gli utenti in carico, mentre gli altri Comuni hanno provveduto alla pubblicazione di un avviso per informare la popolazione residente circa la possibilità di accedere alla sperimentazione.

Il Comune di Bologna ha scelto di coinvolgere nella sperimentazione i nuclei già in carico o presenti all'interno delle graduatorie dei bandi relativi all'edilizia popolare, principalmente per motivi di ordine *gestionale* (evitare sovraccarichi lavorativi dovuti a predisposizione e monitoraggio dei progetti d'intervento), *assistenziale* (favorire l'indipendenza e la fuoriuscita dei nuclei dalla presa in carico) e *strategici* (evitare false dichiarazioni sulla condizione di povertà).

Il Comune di Milano, invece, ha deciso di inserire la sperimentazione all'interno di una sistema di politiche e servizi rivolti a minori e famiglie già operativo su tutto territorio.

Tra i primi di giugno e la prima metà di luglio 2013 tutti i Comuni, eccetto Roma, hanno messo a disposizione le informazioni necessarie sulla sperimentazione, attraverso la pubblicazione di un avviso pubblico. Nella città capitolina, infatti, l'avviso è stato pubblicato il 24 dicembre 2013 e il termine per la presentazione della richiesta è stato fissato in data 28 febbraio 2014.

Bologna, Catania, Genova, Palermo, Venezia e Verona, hanno pubblicato l'avviso entro fine giugno e fissato il termine per la presentazione delle domande intorno al 20 luglio 2013. Nel caso di Genova, la scadenza prevista (22 luglio) è stata in seguito prorogata fino al 31 luglio 2013. Bari, Firenze e Napoli hanno stabilito che le domande dovessero essere presentate entro il mese di agosto. A Torino, invece, il termine di presentazione è stato fissato al 6 settembre 2013.

Ecco una sintesi delle modalità e delle tempistiche indicate per la presentazione della domanda nelle 12 città coinvolte.

CITTA'	MODALITA' AVVISO	TERMINE DI PRESENTAZIONE DELLA DOMANDA
BARI	Awiso pubblico in data 08/07/2013	07/08/13
BOLOGNA	Possibilità di presentazione della richiesta limitata ai nuclei già in carico ai servizi del Comune e contattati direttamente dai servizi competenti	23/07/13
CATANIA	Awiso pubblico in data 18/06/2013	20/07/13
FIRENZE	Awiso pubblico in data 04/07/2013	07/08/13
GENOVA	Awiso pubblico in data 18/06/2013	fino al 22 luglio 2013. Il termine è stato in seguito prorogato al 31 luglio
MILANO	Possibilità di presentazione della richiesta limitata ai nuclei già in carico ai servizi del Comune e contattati direttamente dai servizi competenti	01/09/13
NAPOLI	Awiso pubblico in data 07/07/2013	08/08/13
PALERMO	Awiso pubblico in data 12/06/2013	19/07/13
ROMA	Awiso pubblico in data 24/12/2013	28/02/14
TORINO	Awiso pubblico in data 11/07/2013	06/09/13
VENEZIA	Awiso pubblico in data 19/06/2013	19/07/13
VERONA	Awiso pubblico in data 06/06/2013	19/07/13

Oltre alla pubblicazione degli avvisi, quasi tutti i Comuni hanno anche reso disponibile una vasta gamma di documentazione informativa, sotto forma di articoli o vademecum, consultabili all'interno dei siti istituzionali o nelle sedi delle municipalità. Inoltre, i servizi sociali di quasi tutti i Comuni hanno avvisato i nuclei familiari potenziali già conosciuti ai servizi, circa la possibilità di accedere alla misura. A livello nazionale, inoltre, la sperimentazione è stata pubblicizzata tramite l'impiego della stampa e dei mezzi di comunicazione di massa.

Oltre alla vasta rete informativa capillare adibita dalle varie istituzioni, hanno influito notevolmente sull'accesso alle notizie anche le reti informali presenti sul territorio e sui social media. Tra le reti primarie, infatti, è avvenuto un vero e proprio scambio di informazioni sia relative all'accesso che all'utilizzo pratico della carta. Nei vari social network, inoltre, sono state create pagine e blog sulla carta acquisti sperimentale. A tal proposito è emblematico l'episodio, avvenuto durante il tirocinio, di due beneficiarie presentatesi all'appuntamento per la compilazione del questionario, fissato l'uno a distanza di un'ora dall'altro, che hanno chiesto di poterlo compilare

nello stesso momento per ottimizzare i tempi motivando la richiesta con la frase “*tanto siamo amiche*”. Chiaramente ciò non è stato possibile per motivi di privacy, ma quest'episodio segnala l'importanza delle reti informali nei processi di flussi informativi.

Se da un lato si può rilevare la presenza di una vasta rete, formale e informale, che ha provveduto a rendere accessibili le informazioni inerenti alla sperimentazione, ciò non si può altrettanto affermare per quanto riguarda il linguaggio delle informazioni.

Fin dai primi incontri tra operatori dei Comuni e Isfol, infatti, sono state segnalate alcune criticità in merito al linguaggio utilizzato per la predisposizione del modulo di richiesta, considerato troppo complesso e poco comprensibile. In molti casi, infatti, i beneficiari hanno dovuto richiedere assistenza per la compilazione della domanda.

Queste complessità di linguaggio è stata mantenuta anche nella predisposizione dei questionari per la rilevazione dei dati, nonostante le richieste di semplificazione o addirittura di traduzione (non solo in altre lingue ma anche in dialetto) avanzate dagli operatori dei Comuni.

2.2- Come accedere al beneficio.

Il modulo della domanda è stato stilato dall'Inps sulla base dei requisiti previsti dal decreto attuativo. Tutti i Comuni hanno adottato questo modello di domanda, pur con alcune modificazioni. In genere queste variazioni sono più che altro specificazioni dei requisiti generali richiesti. Solo nel caso di Bologna e Milano possiamo rilevare una variazione sostanziale delle modalità di richiesta del beneficio. Questi Comuni, infatti, hanno previsto quale ulteriore requisito quello di essere già inseriti in un processo di presa in carico.

I moduli sono stati messi a disposizione sia in versione cartacea nelle sedi dei vari servizi, sia on-line nei vari siti istituzionali.

La prima parte del modulo è riferita esclusivamente al richiedente, il quale deve indicare i propri dati anagrafici e dichiarare il possesso dei requisiti così come previsti dal decreto (cittadinanza, residenza, condizione patrimoniale e reddituale, godimento di benefici economici non superiori ai 600 euro mensili etc). In alcuni casi le amministrazioni comunali hanno specificato i trattamenti economici il cui valore dev'essere pari o inferiore ai 600 euro mensili previsti all'art.4 co. 2 lett.a del decreto

attuativo. Il Comune di Firenze ha stabilito, ad esempio, che per trattamenti economici si fa riferimento ai contributi per l'affitto e a quelli a sostegno della famiglia. La città di Venezia, invece, ha allegato all'avviso pubblico l'elenco dei benefici economici (contributo economico straordinario, contributo minimo economico inserimento, assegno di cura, minimo vitale, contributo area penitenziari) specificando che ai fini della definizione della graduatoria, sono stati considerati solo i sussidi ricevuti durante il periodo che va dal 1 gennaio 2013 al momento della presentazione della domanda.

Nella compilazione del modulo di domanda, inoltre, il richiedente doveva dichiarare il possesso di alcune condizioni valide come criteri di precedenza ai fini della definizione della graduatoria dei beneficiari.

A parità di altre condizioni, infatti, è stato stabilito di dare precedenza ai nuclei familiari:

- che vivono in una condizione di disagio abitativo, così come definito e accertato dai singoli Comuni;
- monogenitoriali con figli minori;
- con tre o più figli minorenni o in attesa del terzo bambino;
- in cui sono presenti uno o più minori con disabilità.

Ad ognuna di queste condizioni è stato in genere attribuito un punteggio pari a 1. Nel caso in cui i punteggi fossero equivalenti, è stato previsto di dare priorità ai nuclei con numero maggiore di figli ed inferiore l'età del figlio minore.

In alcuni casi questo elenco è stato diversamente strutturato o ulteriormente integrato. Il comune di Catania, ad esempio, ha previsto un'ulteriore condizione di precedenza, ovvero, la presenza di uno dei coniugi con disabilità, assegnando un punteggio pari a 1 per la definizione della posizione in graduatoria. Firenze e Torino, invece, hanno dettagliato e specificato il sistema di punteggi adottato per la selezione delle domande, descrivendolo nell'avviso pubblico. Il Comune di Firenze ha strutturato uno schema di punti (massimo 25) attribuibili in base a specifiche condizioni soggettive od oggettive. Per quanto riguarda le prime, il richiedente può godere di un punteggio superiore (2 punti) se risiede a Firenze da almeno 2 anni, rimanendo comunque valido il requisito di residenza di almeno 1 anno previsto dal

decreto. Sono stati attribuiti, inoltre, punteggi alternativi in base al numero di figli e in corrispondenza della presenza di soggetti (sia adulti che minori) con disabilità. Tra i criteri oggettivi ritroviamo la condizione di disagio abitativo, per la quale vengono attribuiti punteggi alternativi, da un minimo di 2 a un massimo di 3 punti, in base alle caratteristiche del disagio. Per la rilevazione di questi elementi, il comune di Firenze ha allegato un modulo aggiuntivo al modello di richiesta.

Anche Torino ha adottato un sistema simile per la formazione della graduatoria dei beneficiari. Il punteggio totale, costituito da un massimo di 24 punti, è calcolato in base alle condizioni del nucleo, dichiarate al momento di presentazione della domanda. Come nel caso di Firenze, anche il Comune di Torino ha stabilito di favorire i richiedenti residenti da almeno due anni nella città (2 punti), i nuclei monogenitoriali con figli solo minorenni (4 punti) e i nuclei con minori con disabilità. È stata adottata la stessa strategia anche in riferimento alla presenza di più figli minorenni e alle condizioni di disagio abitativo, prevedendo punteggi alternativi in base alle condizioni specifiche.

Per quanto riguarda la questione del disagio abitativo, riconosciuto quale criterio di precedenza, questa condizione è stata definita dai singoli Comuni in base alle leggi regionali di riferimento, ai piani d'intervento e ai progetti attuati all'interno di ogni singolo Comune. In generale il disagio abitativo è stato definito come una questione di *inadeguatezza dell'alloggio* (es. baracca, container etc), di *sovraffollamento o coabitazione* di più nuclei familiari, di *antigieneità*, così come definita dalle autorità competenti (Asl) e di condizione successiva a provvedimenti di *sfratto o sgombero*.

In alcuni casi, come Verona e Bari, si fa riferimento al disagio abitativo anche come condizione propria dei nuclei familiari collocati presso strutture d'accoglienza o residenti in alloggi procurati in maniera temporanea dai servizi sociali.

Il Comune di Genova, a differenza degli altri Comuni, ha stabilito che sussista una situazione di disagio abitativo, nel caso in cui il nucleo familiare abbia presentato richiesta o sia già beneficiario di alcuni provvedimenti pubblici (assegnazione di alloggio di Edilizia Residenziale Pubblica, collocazione abitativa temporanea in strutture per l'inclusione sociale e di prima accoglienza a carico del Comune).

La seconda parte del modulo di richiesta predisposto dall'Inps è riferita ai singoli componenti del nucleo familiare. Si chiede di riportare i dati anagrafici, di specificare

il rapporto di parentela, la convivenza o meno con il familiare in questione e di dichiarare se il componente considerato sia beneficiario o meno della carta acquisti ordinaria.

Una volta compilato, il modulo va consegnato ai servizi competenti dell'ente locale di riferimento. Le modalità previste dai vari Comuni per la consegna delle domande, sono le seguenti:

- *consegna a mano* presso i servizi indicati negli avvisi pubblici (in genere sono gli sportelli di segretariato sociale, le sedi delle circoscrizioni di riferimento o i CAF convenzionati). Prevedono questa modalità tutte le città eccetto Napoli. Bari, Palermo e Verona prevedono la consegna a mano quale unica modalità di presentazione della domanda;
- *via posta a mezzo di raccomandata A/R*. Prevedono questa modalità di consegna Catania, Firenze, Genova, Torino e Venezia.
- *via fax* ai servizi di competenza. Solo Firenze ha previsto questa modalità;
- *compilazione on-line*. Solo Roma e Napoli hanno stabilito la possibilità di invio delle domande on-line. Il comune di Roma ha predisposto la possibilità di compilare il modulo di richiesta on-line, seguito dall'invio della documentazione necessaria via fax o per mezzo di raccomandata A/R. Per quanto riguarda il Comune di Napoli, invece, la compilazione on-line assistita presso le sedi CAF è stata l'unica modalità di consegna predisposta.

COMUNE	MODALITA' PREVISTE PER LA CONSEGNA DEL MODULO DI RICHIESTA
BARI	Una sola modalità: <i>consegna a mano</i> presso le sedi dei servizi indicati nel bando.
BOLOGNA	Una sola modalità: <i>consegna a mano</i> presso le sedi dei servizi indicati nel bando.
CATANIA	Due modalità: <i>consegna a mano</i> presso le sedi indicate o <i>trasmessa attraverso servizio postale</i> .
FIRENZE	Tre modalità: <i>consegna a mano</i> presso le sedi indicate, <i>trasmessa a mezzo di raccomandata A/R</i> o <i>via fax</i> ai servizi competenti.
GENOVA	Due modalità: <i>consegna a mano</i> o <i>trasmessa attraverso servizio postale</i>
NAPOLI	Una modalità: <i>compilazione on-line assistita</i> e invio della domanda presso le sedi dei CAF convenzionati.
PALERMO	Una modalità: <i>consegna a mano</i> presso la sede della circoscrizione d'appartenenza.
ROMA	Tre modalità: <i>consegna a mano</i> presso le sedi indicate, <i>compilazione della domanda on-line e invio della documentazione via fax</i> , <i>compilazione della domanda on-line e invio della comunicazione a mezzo di raccomandata A/R</i> .
TORINO	Due modalità: <i>consegna a mano</i> presso i CAF convenzionati della circoscrizione d'appartenenza o <i>trasmessa attraverso servizio postale</i> .
VENEZIA	Due modalità: <i>consegna a mano</i> o <i>trasmessa attraverso servizio postale</i>
VERONA	Una modalità: <i>consegna a mano</i> presso le sedi indicate nel bando.

Per quanto riguarda la presenza di requisiti fissati dai Comuni aggiuntivi a quelli del decreto, (non tenendo conto di Milano e Bologna per i quali sono state predisposte modalità differenti per l'accesso) abbiamo rilevato che solo Firenze e Torino hanno fatto ricorso espressamente a questa possibilità. La strutturazione rigida dei punteggi sembrerebbe aver influito negativamente sul numero di beneficiari dichiarati idonei dal Comune di Firenze. In questo Comune, infatti, a seguito delle verifiche necessarie, sono state dichiarate idonee solamente un quinto del totale di richieste presentate, contro la media degli altri Comuni che si aggira intorno alla metà del totale delle domande ricevute. Torino, invece, rientra nella media degli altri Comuni.

In riferimento, invece, alle modalità previste per la consegna della domanda, non possiamo rilevare correlazioni significative tra l'ampia gamma di opzioni volte a facilitare l'accesso e il numero di domande ricevute. Nel caso di Palermo, per esempio, l'unica modalità prevista è stata la consegna a mano. La presenza di un'unica opzione come in questo caso, potrebbe determinare la difficoltà per un grosso numero di beneficiari di presentare la domanda. Nonostante questo, però,

Palermo è stato tra i Comuni con il maggior numero di richieste e di nuclei familiari beneficiari in rapporto alle risorse disponibili. Per contro, il Comune di Firenze, pur avendo previsto ben tre modalità di consegna, non ha raggiunto gli standard previsti dalla sperimentazione.

Anche in questo caso, dunque, non sono state individuate correlazioni significative, oltre a quelle relative ai requisiti, per la comprensione dello scarso ricorso alla sperimentazione.

2.3- L'accesso tra i beneficiari.

Nonostante la tempestiva adozione del decreto e la pubblicazione del relativo bando da parte degli enti locali, non si può rilevare un'altrettanta prontezza per quel che concerne la pubblicazione delle graduatorie provvisorie e definitive dei beneficiari. Dopo una prima verifica effettuata dai Comuni circa la ricevibilità delle domande, il testimone è stato passato all'Inps per il controllo sulla sussistenza dei requisiti d'accesso dei richiedenti. Tra febbraio e marzo 2014 sono state pubblicate le graduatorie provvisorie mentre quelle definitive sono state rese note solo tra giugno e agosto 2014, ben un anno dopo la presentazione delle domande.

L'allungamento eccessivo delle tempistiche della sperimentazione è stato motivo di esclusione di alcuni nuclei inizialmente dichiarati beneficiari ma che, a seguito ai monitoraggi effettuati durante la sperimentazione, sono stati dichiarati privi dei requisiti necessari. L'ampio divario tra il periodo utile alla presentazione domanda (giugno- settembre 2013) e quello della pubblicazione delle graduatorie definitive (giugno- agosto 2014) è uno dei motivi principali della perdita dei requisiti da parte dei beneficiari. Su questa questione, però, torneremo in seguito.

Oltre alla questione delle tempistiche, potrebbe risultare utile indagare un ulteriore dato al fine di comprendere le cause della non avvenuta corrispondenza tra previsione e attuazione della sperimentazione, ovvero, le modalità attraverso cui le graduatorie sono state pubblicate. Questo dato può essere utile a rilevare alcune dinamiche sociali e individuali, le quali possono aver inficiato sulla presentazione delle richieste. Tra le ipotesi iniziali, infatti, avevamo discusso circa la possibilità che alcuni fattori individuali e sociali, come i processi di stigmatizzazione ed etichettamento o la percezione di essere sottoposti ad un controllo, possano aver

influito sull'accesso alla sperimentazione.

Questi fenomeni non hanno matrice solo individuale e pertanto possono essere gestiti, anche se in modo parziale, dalle istituzioni, attraverso l'utilizzo di alcune strategie da attuare sia sul piano soggettivo che su quello sociale. Le istituzioni, infatti, possono limitare l'incidenza negativa di questi fattori attraverso l'adozione di misure volte a garantire la privacy e l'anonimato.

Garantire la privacy e l'anonimato non sono solamente questioni giuridiche. Come abbiamo visto, infatti, la carta acquisti sperimentale fu presentata come strumento in grado di garantire ai beneficiari l'anonimato al fine di limitare il rischio di etichettamento e stigmatizzazione. Come già detto, però, si possono sollevare numerosi dubbi circa questa garanzia, soprattutto a fronte dell'utilizzo pratico della carta. La stigmatizzazione e l'etichettamento sono senz'ombra di dubbio due tra i fattori sociali e soggettivi che maggiormente hanno inciso sulla scelta di beneficiare di una data misura. Come già affermato, è compito delle istituzioni quello di promuovere una serie di strategie volte a circoscrivere questo possibile ostacolo all'accesso alla misura. Resta da capire se e come hanno agito i servizi dei vari comuni nella gestione questo fattore di rischio. L'ambito d'indagine scelto, a tal fine, sarà quello delle graduatorie dei nuclei familiari beneficiari pubblicate a seguito delle verifiche effettuate da parte dell'Inps.

In base alle linee guida pubblicate dal garante per la protezione dei dati personali⁹² è contrario alla legge divulgare dati come il codice fiscale, la residenza, informazioni relative alla situazione economica equivalente o in generale dati reddituali e patrimoniali, nonché le caratteristiche relative a situazioni di bisogno sociale⁹³. In generale, dunque, non è consentito pubblicare tutte le informazioni con le quali sia possibile risalire all'individuo interessato.

Essendo un bando pubblico, le graduatorie devono essere altrettanto pubbliche e ciò amplifica il potenziale rischio di essere e sentirsi etichettato come povero. Consultando le graduatorie pubblicate on-line all'interno dei siti istituzionali dei vari Comuni, (non sono state reperibili le graduatorie di Bologna, Napoli e Verona, forse

92 Garante per la protezione dei dati personali "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati" (*Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2014*)

93 *Obblighi di pubblicazione degli atti di concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi e attribuzione di vantaggi economici e dell'elenco dei soggetti beneficiari (artt. 26 e 27 del d. lgs. n. 33/2013)*

perché già tolte dai siti), abbiamo potuto rilevare alcune differenze tra le modalità di presentazione dei dati dei nuclei beneficiari, come riportato nella seguente tabella:

COMUNE	Dati contenuti nelle graduatorie definitive
BARI	n. identificativo pratica, n. circoscrizione, data di nascita, esito
BOLOGNA	
CATANIA	nome e cognome per esteso, codice fiscale per esteso, posizione in graduatoria (idoneità), idoneità pagabile o non pagabile, motivi di esclusione o di idoneità non pagabile
FIRENZE	prime 3 lettere del cognome, prime 3 lettere del nome, primi 8 caratteri del codice fiscale, posizione in graduatoria, punteggio
GENOVA	n. pratica, n. protocollo, esito domanda, ammontare mensile
MILANO	n. domanda, n. protocollo, data domanda, stato domanda (idoneo o no), posizione in graduatoria, sigla cognome e nome richiedente, sigla codice fiscale
NAPOLI	
PALERMO	domanda, protocollo, iniziale cognome, iniziale nome, data domanda, controllata dal comune (si o no), pagabilità, stato domanda (idoneo o no), posizione in graduatoria
TORINO	primi 3 caratteri nome, primi 3 caratteri cognome, primi 8 caratteri CF, protocollo, esito domanda, ammontare mensile, motivi di esclusione
VENEZIA	codice fiscale del richiedente, la prima lettera del cognome e la prima lettera del nome del richiedente, il numero di protocollo e lo stato della domanda. E' riportato anche l'importo mensile
VERONA	

Come possibile osservare, il caso più eclatante per quanto riguarda l'assenza di misure volte a garantire la privacy, è Catania. I dati personali dei beneficiari di questa municipalità, infatti, sono stati resi pubblici senza alcun tipo di previa operazione di anonimizzazione delle informazioni.

Nel caso di Venezia, invece, è stato pubblicato il codice fiscale dei beneficiari per esteso.

Nella maggior parte degli altri Comuni i dati sono stati pubblicati sotto forma di codici identificativi o dati riportati in modo parziale. Di fatto, però, anche indicando solo le prime tre lettere del cognome e del nome e i primi caratteri del codice fiscale è

possibile identificare, o perlomeno ipotizzare, chi sia il beneficiario.

In generale, dunque, è possibile sostenere che in questo e in molti altri casi, pur sostenendola a livello di dichiarazioni pubbliche, nella pratica non è stata posta dalle istituzioni una particolare attenzione sulla questione della privacy. Questa “cattiva prassi” non è sconosciuta alla popolazione e questo potrebbe aver bloccato alcuni potenziali beneficiari a richiedere il beneficio.

Questo dato, però, a quanto pare non giustifica la scarsa presentazione delle domande. Catania, infatti, nonostante abbia pubblicato le graduatorie secondo modalità totalmente inadatte a garantire la privacy, è l'unico Comune ad aver impiegato tutte le risorse, oltre ad aver escluso dall'ottenimento del beneficio alcuni nuclei dichiarati idonei ma non pagabili a causa della scarsità di fondi. Di fronte a questa situazione paradossale, perciò, non possiamo imputare a questo fattore soggettivo e sociale lo scarso ricorso alla carta acquisti sperimentale, perlomeno non nel caso di Catania. È indubbio, però, che questo fattore ha giocato un ruolo decisivo nella scelta di accedere alla sperimentazione e nel modo in cui i beneficiari hanno partecipato alla stessa, come vedremo nel seguente caso.

“IL CANE NON LO DEVI CONTARE”: percezione di controllo e paura dello stigma.

“Il cane non lo devi contare”, pur essendo una frase surreale, è stata l'espressione più gettonata durante la somministrazione del questionario sul benessere dei minori somministrato ai beneficiari del Comune di Venezia. In tutti i casi, eccetto uno, erano presenti anche i genitori del minore durante la compilazione del questionari. A causa di ciò è avvenuto un vero e proprio rovesciamento del paradigma genitore-figlio, che i genitori presenti hanno cercato di limitare a causa della percezione di essere sottoposti a controllo, sia della propria condizione che delle proprie capacità genitoriali. Il fatto che le risposte dei minori potessero andare a contraddire le risposte date sul questionario generale, inoltre, ha accresciuto notevolmente il timore degli adulti, i quali hanno adottato una serie di strategie difensive.

Nella parte introduttiva del questionario sul benessere dei minori, intitolata “Mi presento”, il bambino o il ragazzo doveva indicare il numero di persone che vivevano con lui in casa al momento della compilazione.

Molte delle beneficiarie che hanno accompagnato i figli alla compilazione dei

questionari, sono intervenute con l'espressione "Guarda che il cane non lo devi contare" nel momento in cui il bambino contasse anche l'eventuale compagno della madre come facente parte del nucleo. È evidente, come dimostrano questi episodi, il persistente timore da parte degli individui di essere controllati dai servizi e, di conseguenza, di essere etichettati ed esclusi dalla società. Le forme non tradizionali di famiglia, inoltre, sono considerate come entità estranee alla quotidianità individuale e sociale e, perciò, altrettanto sottoposte a controllo e stigma. Ciò non è determinato solo dal sussistere di alcuni pregiudizi sociali sul tema ma anche dall'assenza di misure a sostegno dei nuclei familiari, che essi siano "tradizionali" o meno.

Dall'analisi relativa alle questioni d'accesso, effettuata attraverso l'indagine sulla documentazione prodotta dai singoli enti locali supportata da alcuni dati qualitativi raccolti nel corso della sperimentazione, non abbiamo individuato alcuna correlazione significativa tra risultati emersi e lo scarso numero di beneficiari del provvedimento.

Per quanto riguarda l'analisi delle modalità d'avviso alla popolazione, non sono risultati dati in grado di fornire spiegazioni a riguardo. I Comuni, supportati dalla presenza delle reti informali, hanno adibito una rete informativa ampiamente diffusa e accessibile ai potenziali beneficiari. Non è stato possibile rilevare, però, un'altrettanta accessibilità per quanto riguarda le forme di linguaggio adottate, ritenute dagli operatori *in primis* e dagli utenti poi, troppo strutturate e di difficile comprensione.

Abbiamo esaminato, in seguito, i requisiti aggiuntivi fissati dai Comuni oltre a quelli previsti dal decreto, basandoci sui contenuti degli avvisi pubblici. Milano e Bologna hanno predisposto modalità differenti rispetto agli altri Comuni per l'accesso alla sperimentazione, in quanto solo gli utenti già in carico ai servizi potevano presentare domanda. Questo non ha comportato significative differenze rispetto alla media generale in merito alle richieste presentate. Dei Comuni che hanno selezionato i nuclei a seguito di bando pubblico, solo Firenze e Torino hanno fatto ricorso a requisiti aggiuntivi. La strutturazione rigida dei punteggi sembrerebbe aver influito negativamente sul numero di beneficiari dichiarati idonei dal Comune di Firenze. In questo Comune, infatti, a seguito delle verifiche necessarie, sono state dichiarate idonee solamente un quinto del totale di richieste presentate, contro la media degli

altri Comuni che si aggira intorno alla metà del totale delle domande ricevute. Torino, invece, rientra nella media degli altri Comuni. Ciò segnala una non piena correlazione tra la presenza di ulteriori requisiti e lo scarso numero di beneficiari.

In riferimento, invece, alle modalità previste per la consegna della domanda, non possiamo rilevare correlazioni significative tra l'ampia gamma di opzioni volte a facilitare l'accesso e il numero di domande ricevute. Nel caso di Palermo, per esempio, l'unica modalità prevista è stata la consegna a mano. La presenza di un'unica opzione come in questo caso, però, non ha determinato una scarsa affluenza delle richieste.

In ultima battuta, abbiamo considerato le modalità di pubblicazione delle graduatorie al fine di rilevare dati in merito all'incidenza dei fenomeni della stigmatizzazione e dell'etichettamento sulla partecipazione alla sperimentazione. Nonostante questi fenomeni determinino una serie di fattori soggettivi, quali la paura di essere sottoposti a controllo, che riducono la possibilità che gli individui presentino richiesta per un contributo, non abbiamo individuato correlazioni tra le strategie messe in atto dalle istituzioni volte a garantire la privacy e il numero di domande ricevute. Nel caso di Catania, infatti, nonostante la graduatoria sia stata pubblicata indicando per esteso i dati dei beneficiari, l'affluenza di richieste per l'accesso alla sperimentazione è stata molto elevata.

Un altro dato significativo è quello riguardante le tempistiche della sperimentazione. L'ampio divario tra il periodo utile alla presentazione domanda (giugno- settembre 2013) e quello della pubblicazione delle graduatorie definitive (giugno- agosto 2014), infatti, può essere considerato come uno dei motivi principali dell'esclusione di alcuni nuclei beneficiari a seguito della perdita dei requisiti.

Non avendo ottenuto risposte esaustive in merito alla questione di nostro interesse e in assenza di ulteriori dati generalizzabili a tutti i Comuni coinvolti, non ci resta che analizzare il caso veneziano per il quale sono disponibili sia dati quantitativi che qualitativi, raccolti nel corso del tirocinio.

3- LA SPERIMENTAZIONE A VENEZIA.

Nel corso di questo paragrafo cercheremo di individuare le cause, o perlomeno le aree d'indagine entro le quali svolgere ulteriori ricerche, per comprendere l'ampio divario tra previsioni e concretizzazione della sperimentazione. Dall'analisi comparata tra le varie città, infatti, non sono emersi dati significativi circa le possibili cause che hanno determinato la scarsità del numero di richieste d'accesso alla sperimentazione. Nonostante le ipotesi iniziali siano state verificate, infatti, non siamo giunti ad una conclusione soddisfacente circa la non avvenuta corrispondenza tra previsioni iniziali del decreto e l'implementazione effettiva della misura. Non ci resta che indagare queste cause all'interno del contesto veneziano per il quale abbiamo a disposizione sia dati quantitativi che qualitativi. In quest'indagine un ruolo rilevante sarà ricoperto da soggetti beneficiari e operatori dei servizi, considerati quali testimoni privilegiati della sperimentazione. L'obiettivo di questo paragrafo non sarà solo quello di comprendere i fattori che hanno contribuito al rovesciamento delle aspettative sulla sperimentazione a Venezia, ma anche quello di delineare il possibile territorio d'indagine entro il quale ricercare in futuro le cause comuni a tutte e dodici le città che hanno contribuito a determinare le circostanze prese in considerazione fin'ora.

3.1- La sperimentazione a Venezia: alcune note tecniche.

Prima di entrare nel vivo della nostra indagine è opportuno precisare alcune delle modalità organizzative e gestionali che il comune di Venezia ha adottato per l'avvio e il coordinamento della sperimentazione.

Il Comune di Venezia si estende su una superficie territoriale di 414,6 km². Le caratteristiche fisiche peculiari della città, costituita di terra ferma e isole, richiedono la necessità di organizzare il territorio in unità molto circoscritte e più attente ai bisogni locali. Le Circoscrizioni del Comune di Venezia⁹⁴ sono sei, ovvero, Chirignago

⁹⁴ Statuto del Comune di Venezia approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 25 del 25 marzo 2013

(39.005 ab), Favaro Veneto (23.796 ab), Lido Pellestrina (20.753 ab), Marghera (28.512 ab), Mestre Carpenedo (88.499 ab) e Venezia Murano Burano (64.479 ab). Ogni municipalità ha un proprio regolamento e propri servizi con ripetitive modalità operative volte a curare gli interessi e promuovere lo sviluppo dell'area di competenza. Il coordinamento delle municipalità viene gestito a livello centrale, secondo la logica della sussidiarietà.

Per gestire in modo più efficace la sperimentazione è stato istituito un tavolo interistituzionale per il coordinamento a livello centrale. Il tavolo è diretto dall'Osservatorio Politiche di Welfare del Comune di Venezia, struttura della Direzione Politiche Sociali, Partecipative e dell'Accoglienza. L'osservatorio è stato istituito nel 1994 con lo scopo di facilitare la collaborazione tra i servizi dell'amministrazione comunale e le realtà del Terzo settore attive nel territorio. Si occupa inoltre di ricerca e analisi dei fenomeni sociali. L'Osservatorio è costituito da cinque unità operative⁹⁵, fra le quali ruolo cruciale ai fini della sperimentazione in oggetto ha avuto "Promuovere ricchezze", un'area di progettazione e realizzazione di interventi di contrasto alla vulnerabilità sociale dei cittadini.

Gli altri partecipanti del Tavolo sono:

- il Servizio Immigrazione e Promozione dei Diritti di Cittadinanza e dell'Asilo il quale si occupa di favorire l'accoglienza degli immigrati, attraverso il coinvolgimento di tutte le risorse presenti sul territorio;
- l'Ufficio Relazioni con Pubblico;
- il Servizio Politiche Abitative e della Residenza
- il Servizio Politiche del Lavoro;
- i Servizi informativi disponibili nelle varie sedi delle circoscrizioni;
- Venis S.p.a. che si occupa dello sviluppo di reti informative e di telecomunicazione nella città;
- i servizi sociali delle sei Municipalità comunali.

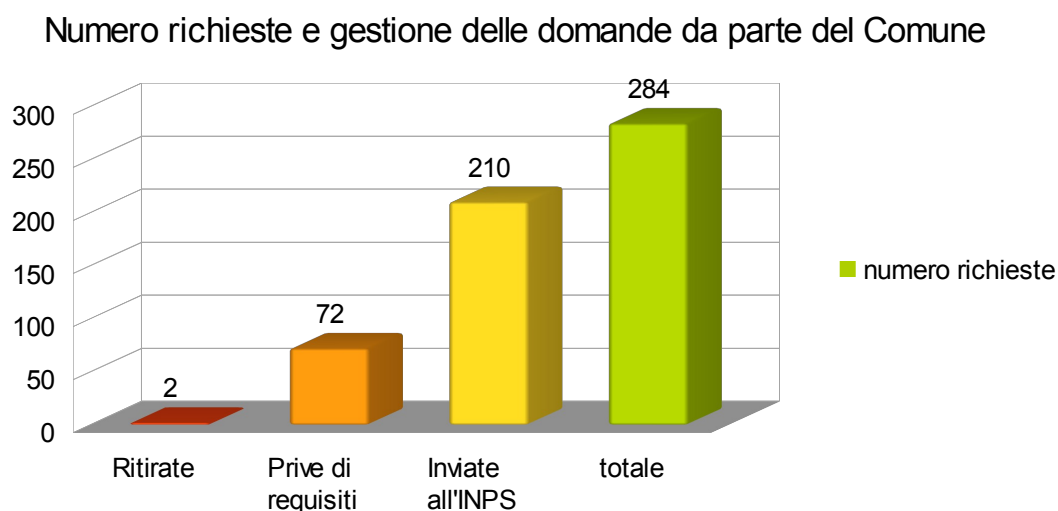
Le modalità organizzative del Comune di Venezia erano ben consolidate già da prima della sperimentazione. Come ha affermato un operatore, infatti, "*non sono emerse*

95 Supporto alla Programmazione e Ricerca Sociale, Sistema Gestione Qualità e Valutazione dei Servizi, Città Solidale, Attivazione Risorse, Promuovere ricchezze: interventi di contrasto alla vulnerabilità sociale

difficoltà particolari perché l'assetto organizzativo della Carta Acquisti introduceva pochi elementi innovativi: di fatto esistono già dei progetti che prevedono la collaborazione tra le Municipalità e, anche sui singoli casi, gli operatori coinvolti si raccordano abitualmente con gli operatori degli altri territori. Doversi relazionare con le altre Municipalità non ha creato carichi di lavoro o rallentamenti particolari; questi dal nostro punto di vista sono dipesi dai tempi del Ministero". Nonostante la presenza di un assetto organizzativo già consolidato, però, il coordinamento a livello centrale da parte dell'Osservatorio è stato di cruciale importanza dato che, come affermato dagli operatori dei servizi comunali "Se non ci fosse stato l'intervento dei colleghi dell'Osservatorio di Welfare probabilmente alcune persone beneficiare della carta non sarebbero riusciti ad attivarla."

3.2- L'accesso alla sperimentazione delle famiglie veneziane.

L'11 agosto 2014 è stata approvata e pubblicata la graduatoria definitiva dei nuclei beneficiari a seguito delle verifiche effettuate dall'Inps. Prima del caricamento delle domande sul portale Inps, gli operatori del Comune di Venezia avevano già provveduto a compiere una prima selezione delle richieste sulla base della sussistenza o meno di alcuni requisiti. Questo è il quadro provvisorio risultato a seguito delle verifiche effettuate dal Comune:



Delle 210 domande inviate all'Inps per l'ulteriore verifica dei requisiti solo 87 nuclei familiari sono stati dichiarati idonei, 192 non idonei e per 3 nuclei il giudizio è rimasto

in sospeso data la necessità di effettuare ulteriori valutazioni.

Risultati della verifica delle domande da parte dell'Inps	
nuclei idonei	87
nuclei non idonei	192
nuclei in sospeso	3
nuclei idonei a seguito del riesame	101

I nuclei beneficiari definitivi, a seguito delle ultime verifiche comprensive anche delle richieste di ricorso, sono in totale 101, così distribuiti tra le 6 municipalità: Mestre Carpenedo 40; Chirignago Zelarino 11, Favaro 8, Lido Pellestrina 3, Marghera 27 e Venezia Murano Burano 12.

A seguito del monitoraggio effettuato nel corso della sperimentazione, i cui risultati sono stati pubblicati il 31 ottobre 2014, ulteriori nuclei familiari sono stati esclusi dalla sperimentazione a causa della perdita di alcuni requisiti o per la mancata sottoscrizione del progetto di presa in carico o per irreperibilità del beneficiario.

Motivi di revoca del beneficio a seguito del monitoraggio effettuato in data 31/10/2014	
perdita del requisito di residenza	5
perdita del requisito economico (aver ottenuto contributi pubblici maggiori di 600 euro al mese)	5
non adesione al progetto personalizzato	3
sospensione per irreperibilità del nucleo	1

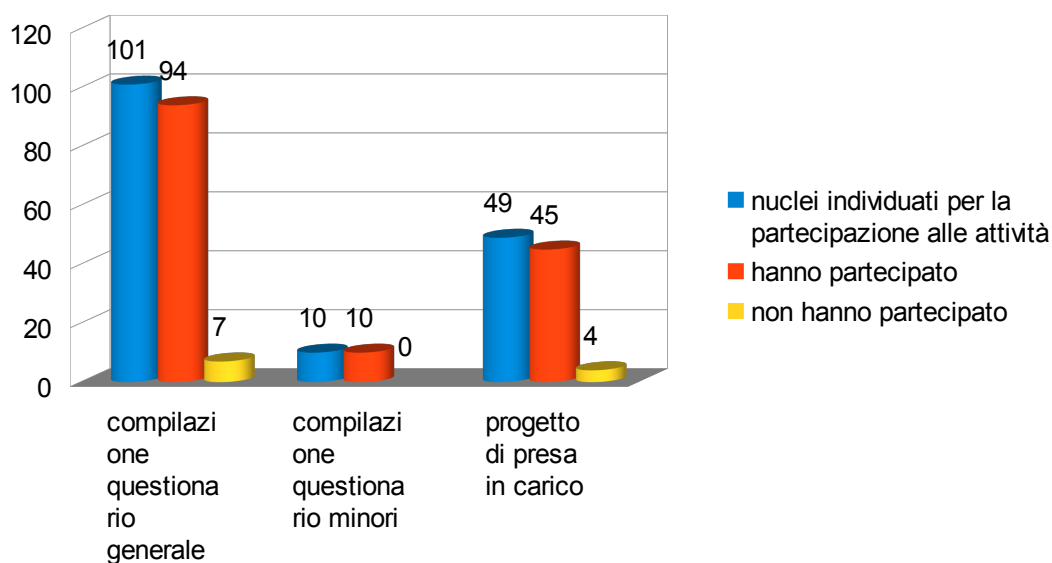
Le condizionalità previste dalla sperimentazione, ovvero, la compilazione del questionario generale da parte di tutti gli intestatari del beneficio, la compilazione del questionario sul benessere dei minori per un gruppo ristretto di bambini e ragazzi e la predisposizione del progetto personalizzato per un numero di nuclei pari almeno alla metà del totale, sono state in genere rispettate da tutti i destinatari. Per quanto riguarda la compilazione del questionario generale, alcuni dei beneficiari non hanno partecipato alla compilazione a causa della revoca del beneficio o per irreperibilità degli stessi. Quattro nuclei hanno rifiutato la sottoscrizione del progetto di presa in carico e 3 di questi sono stati esclusi dalla sperimentazione. La percezione di un

eccessivo controllo da parte dei servizi sul nucleo familiare è la causa principale che ha condotto alla mancata adesione dei nuclei ai progetti personalizzati predisposti. Questo dato è stato rilevato anche dagli operatori dei servizi sociali del Comune, i quali hanno dichiarato che spesso sono intervenute alcune difficoltà con i beneficiari causate da una percezione negativa dell'essere utente. Secondo gli operatori *“questa condizione è dettata dal fatto che non c'è stato uno spontaneo accesso ai Servizi, ma l'ingresso nel circuito dei Servizi è una condizione necessaria per poter beneficiare della carta Acquisti. Infatti, alcune persone, hanno lamentato la modalità “indagatoria” dei Servizi, quasi a voler scoprire se la povertà dichiarata redditualmente corrispondesse alla realtà di vita”*; ad aggravare la situazione il fatto che : *“Non sempre il cittadino che ha fatto domanda ed è risultato beneficiario era a conoscenza della possibilità di dover concordare un progetto di presa in carico (pena decadenza del beneficio). Qualcuno ha dichiarato che non si era rivolto al servizio sociale per portare la propria situazione ma che aveva semplicemente partecipato ad un bando avendone i requisiti e per necessità economiche”*.

Le condizioni per accedere al beneficio sono state dunque generalmente considerate troppo intrusive, con una conseguente elevata incidenza della percezione di essere sottoposti a un controllo. Nonostante prima della somministrazione del questionario venisse chiarito lo scopo solamente statistico della raccolta, ciò non è spesso bastato a limitare questa sensazione. Questo è reso chiaro dalle dichiarazioni di un operatore il quale ha affermato che *“alcuni utenti hanno lamentato che gli strumenti adottati dalla social card, ad esempio il questionario generale e quello per i minori in determinate situazioni si sono rivelati uno strumento invasivo”*. In un caso particolare *“il beneficiario si è sentito un po' torturato (lungo tempo prima di avere risposta, questionario al beneficiario, questionario al minore, progetto di presa in carico); la persona ha dichiarato che se lo avesse ritenuto opportuno si sarebbe rivolta autonomamente al servizio, in questo modo si è sentita semplicemente obbligata”*.

Nel grafico sottostante sono riportate le reazioni dei beneficiari relative alla disponibilità o meno di partecipare alla compilazione del questionario e alla sottoscrizione del progetto di presa in carico.

Attività previste dalla sperimentazione con carattere di condizionalità

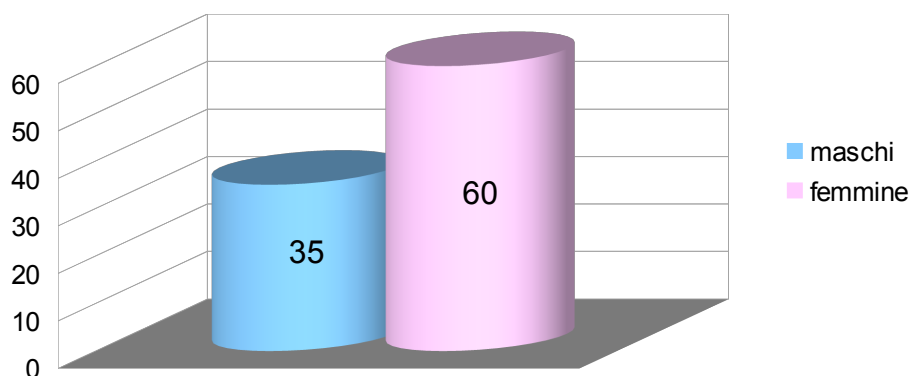


Dopo aver introdotto le caratteristiche generali dei nuclei beneficiari e aver delineato il contesto di riferimento della sperimentazione a Venezia, cercheremo di individuare le cause della scarsa partecipazione alla sperimentazione nel comune veneto. Per questioni di praticità questi fattori saranno ricercati all'interno di specifiche aree tematiche (famiglia, economia della famiglia, immigrazione, istruzione e salute) attraverso l'analisi sia di dati quantitativi, raccolti attraverso la compilazione dei questionari generali, che qualitativi (dichiarazioni dei beneficiari e degli operatori).

3.3- Famiglia o Famiglie?

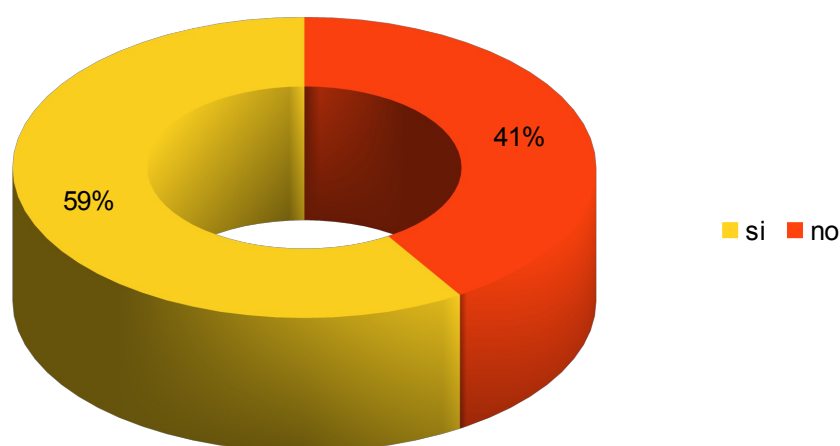
Una dei dati più interessanti in riferimento alle caratteristiche dei nuclei familiari beneficiari, è la presenza di un numero di intestatari il beneficio di sesso femminile nettamente superiore a quelli di sesso maschile. Questo dato è determinato dalla presenza di molte famiglie monogenitoriali o di madri che hanno ottenuto l'affidamento esclusivo dei figli. Questo è un dato rilevante e da considerare nelle future ricerche comparate tra le 12 città coinvolte. La presenza di molte famiglie monogenitoriali è confermata anche dal grafico relativo alla presenza di coniugi o conviventi all'interno dei nuclei familiari beneficiari. Il 41% dei beneficiari, infatti, ha dichiarato di non essere coniugato, né di convivere con il proprio compagno.

Sesso degli intestatari del beneficio



Come abbiamo già visto nel paragrafo precedente, però, spesso nei nuclei familiari composti da madri sole con figli a carico è presente anche un convivente, anche se non sempre è stato dichiarato. Questa omissione potrebbe essere spiegata da molteplici motivazioni come, ad esempio, la paura che la presenza di un'ulteriore fonte di reddito possa far decadere il beneficio. Non abbiamo dichiarazioni di beneficiari che possano fornirci, però, risposte valide a tal proposito. Ciò che è certo, invece, è che la possibilità di omettere la presenza di un convivente ai servizi, è segnale di inadeguatezza delle politiche della famiglia rispetto alle dinamiche sociali esistenti.

Presenza di coniugi o conviventi all'interno del nucleo familiare

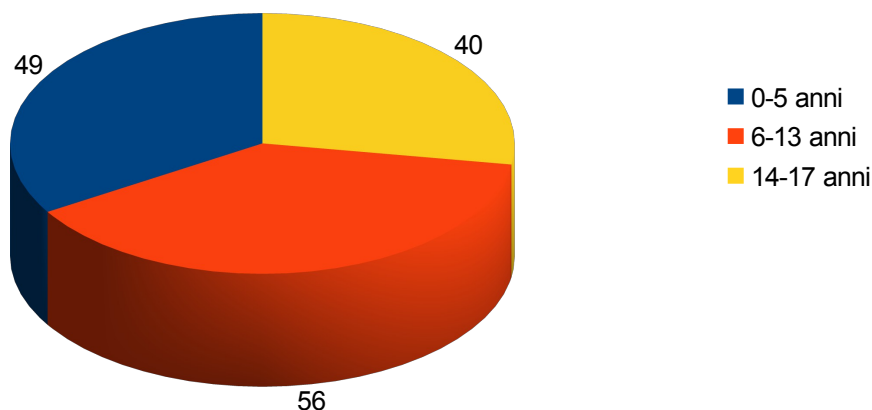


Per quanto riguarda la presenza di minori all'interno dei nuclei la situazione si presenta così come illustrato nel grafico sotto riportato. Nel grafico non sono indicati il numero di minori per ogni singola fascia d'età, ma il numero di nuclei familiari in cui

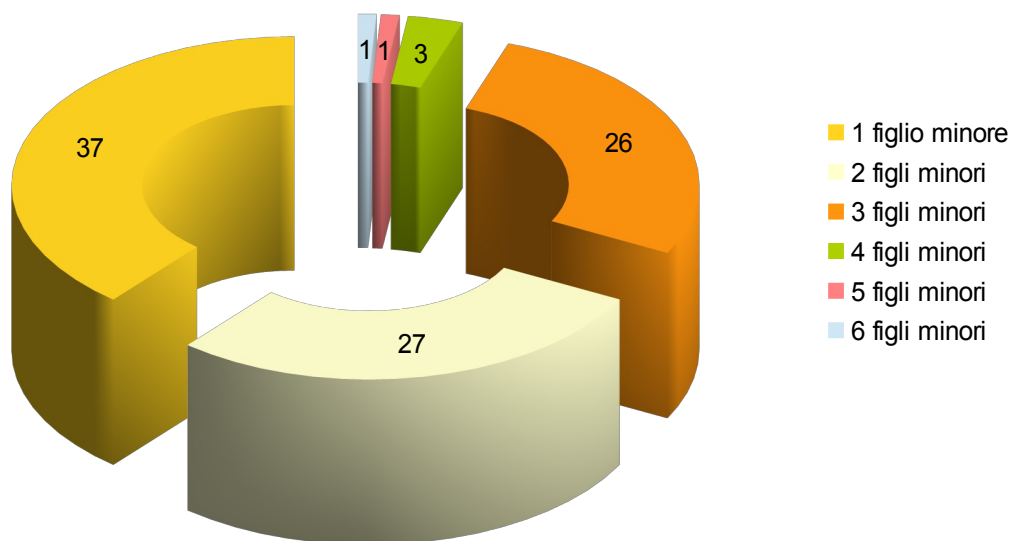
sono presenti minori in base agli anni. Il tempo di riferimento è quello della compilazione e consegna della domanda. A causa delle tempistiche lunghe della sperimentazione, alcuni bambini o ragazzi possono essere passati ad altre fasce o addirittura essere diventati maggiorenni. Il rischio incombente è che una famiglia in cui l'unico figlio minore aveva 17 anni al momento della richiesta, a causa delle tempistiche molto lunghe possa essersi vista revocare il contributo a causa della perdita del requisito di base, ovvero, la presenza di figli minori. La possibilità che si realizzi questa situazione è reale, soprattutto se si considera che nella maggior parte dei nuclei è presente un solo figlio minore, come illustrato nel secondo grafico relativo al numero di figli minori presenti nelle famiglie.

Presenza minori nei nuclei per fasce d'età

Dati relativi al momento della richiesta

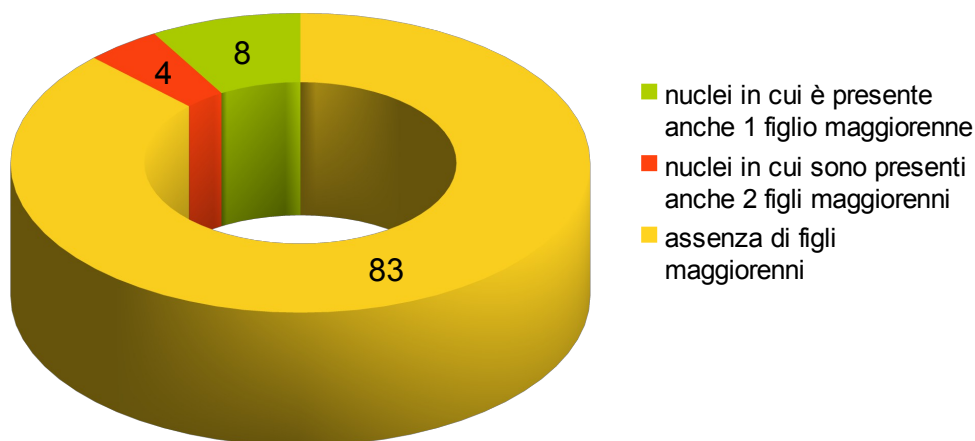


Composizione dei nuclei familiari beneficiari in base al numero di figli minori



La presenza di figli maggiorenni è, invece, indubbiamente molto bassa ma, come vedremo nei prossimi paragrafi, spesso questa presenza è di primaria importanza per il sostegno all'economia della famiglia.

Figli maggiorenni all'interno dei nuclei familiari



3.4- Economia della famiglia, accesso al mercato del lavoro e ai sussidi pubblici.

Obiettivo della sperimentazione è quello di contribuire a far uscire dalla condizione di povertà assoluta le famiglie con minori in possesso di specifici requisiti. Essere povero assoluto significa, sostanzialmente, non aver a disposizione alcun tipo di risorsa economica per soddisfare almeno i propri bisogni primari. Per accedere alla sperimentazione questa condizione doveva già sussistere prima della richiesta e per continuare a ricevere il contributo i requisiti patrimoniali, reddituali e relativi alla percezione di sussidi pubblici dovevano rimanere invariati. È importante, però, non scivolare nel rischio di collegare la condizione di povertà assoluta con la passività del soggetto. Non si può richiedere a un soggetto di permanere in una tale situazione per un lasso temporale definito, poiché egli con tutta probabilità avrà già messo o metterà in atto strategie volte a sollevare la sua condizione di vita. Tali strategie possono riguardare, ad esempio, la ricerca di un'occupazione o di un lavoro migliore e la richiesta di aiuti ad una pluralità di agenzie sociali. In questa sezione ci occuperemo di osservare quali di queste strategie sono state messe in atto dai beneficiari, quali

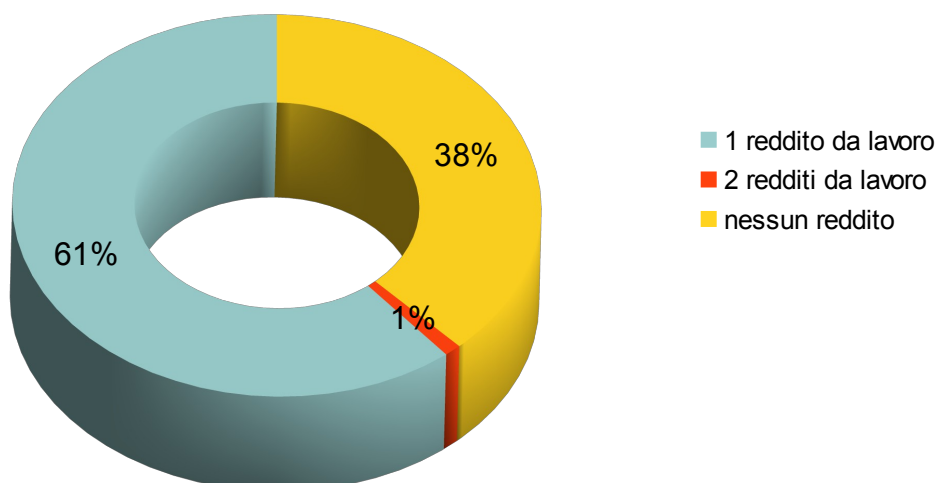
sono stati i risultati e quanto questi risultati siano conformi o meno ai requisiti previsti per l'ottenimento della social card.

Partiamo dal numero di redditi percepiti dai singoli nuclei familiari nel corso del 2013, ovvero, al momento della presentazione della domanda. Per rientrare all'interno della platea di beneficiari era necessario dimostrare l'assenza di lavoro per i componenti in età attiva del nucleo familiare (escluso chi percepiva già la pensione) e la presenza di almeno un componente del nucleo per il quale, nei 36 mesi precedenti la richiesta del beneficio, fosse avvenuta la cessazione dell'attività lavorativa.

Nel caso di lavoratore dipendente, in ogni caso impiegato con tipologie contrattuali flessibili, il valore *complessivo* dei redditi da lavoro percepiti dai componenti del nucleo nei sei mesi antecedenti la richiesta non deve superare 4.000,00 euro.

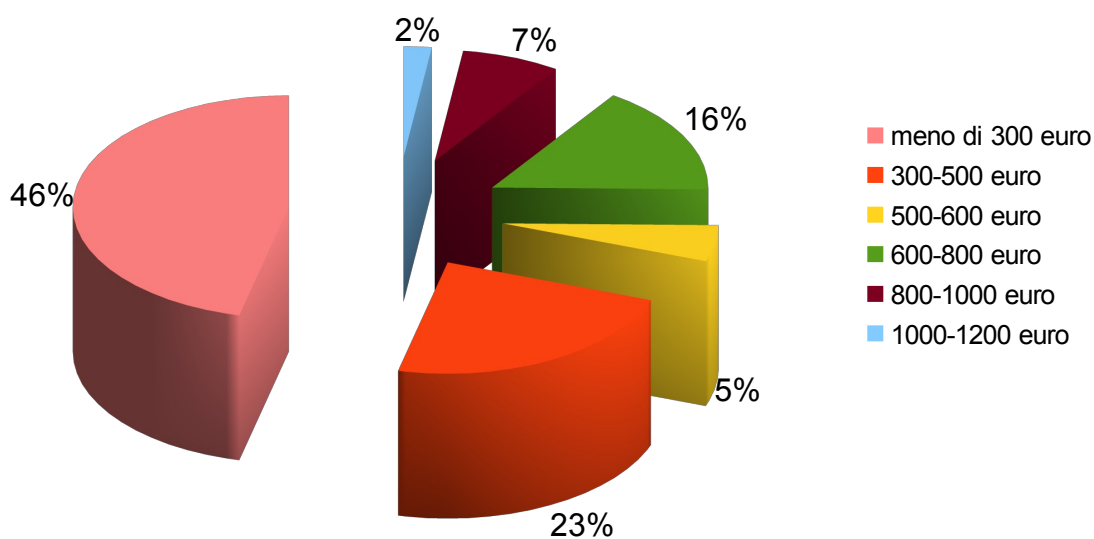
Come possiamo notare nel grafico seguente, più del 50% dei nuclei familiari beneficiari hanno percepito almeno un reddito da lavoro nel corso del 2013, pur non essendo specificati il numero di mesi per i quali è stato percepito tale reddito. Questo primo dato conferma che la povertà assoluta non implica una condizione di staticità o fissazione all'interno di una data situazione di vita.

Numero di redditi percepiti nel 2013
all'interno di ciascun nucleo familiare beneficiario



Come già affermato, il valore *complessivo* dei redditi da lavoro percepiti dai componenti del nucleo nei sei mesi antecedenti la richiesta, non doveva superare i 4.000,00 euro.

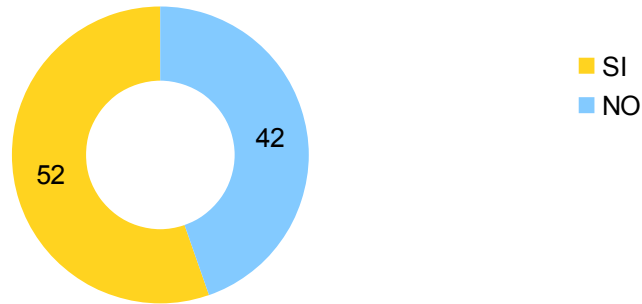
Reddito medio percepito mensilmente nel 2013



Come si evince dal grafico, però, con tutta probabilità nei sei mesi antecedenti alla richiesta alcuni nuclei beneficiari potrebbero aver sfiorato la soglia fissata (4000 euro complessivi). Ciò potrebbe essere sfuggito alle verifiche sui requisiti, dato che spesso i soggetti coinvolti nella sperimentazione hanno messo in atto strategie “irregolari” per integrare le risorse economiche della famiglia. Emblematico a tal proposito è il caso di una signora che dopo periodi di lavoro precario e discontinuo, ha sfruttato le sue abilità artistico-culinare e ha dato avvio a un'attività occasionale di cake design su commissione.

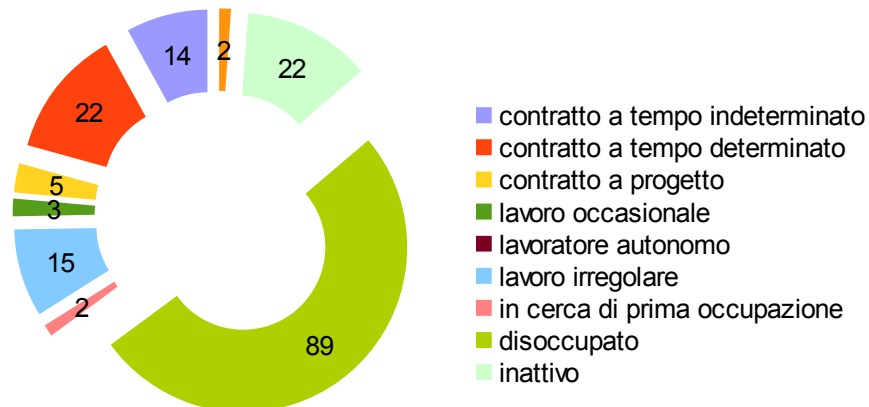
Per quanto riguarda la ricerca di un'occupazione, negli ultimi tre mesi alla data della compilazione del questionario, i rispondenti che hanno dichiarato di aver messo in atto tale strategia sono poco più della metà. Questo dato non dimostra la passività dei beneficiari nella ricerca di fonti possibili di reddito. Molti dei soggetti che hanno dichiarato di non aver cercato lavoro, infatti, non l'hanno fatto perché già occupati o perché inattivi.

Beneficiari che hanno dichiarato di aver cercato lavoro
negli ultimi tre mesi alla data della compilazione



Come si evince dal seguente grafico, infatti, nonostante il tasso di disoccupazione sia elevato, molti degli adulti presenti all'interno dei nuclei familiari al momento della compilazione del questionario erano occupati.

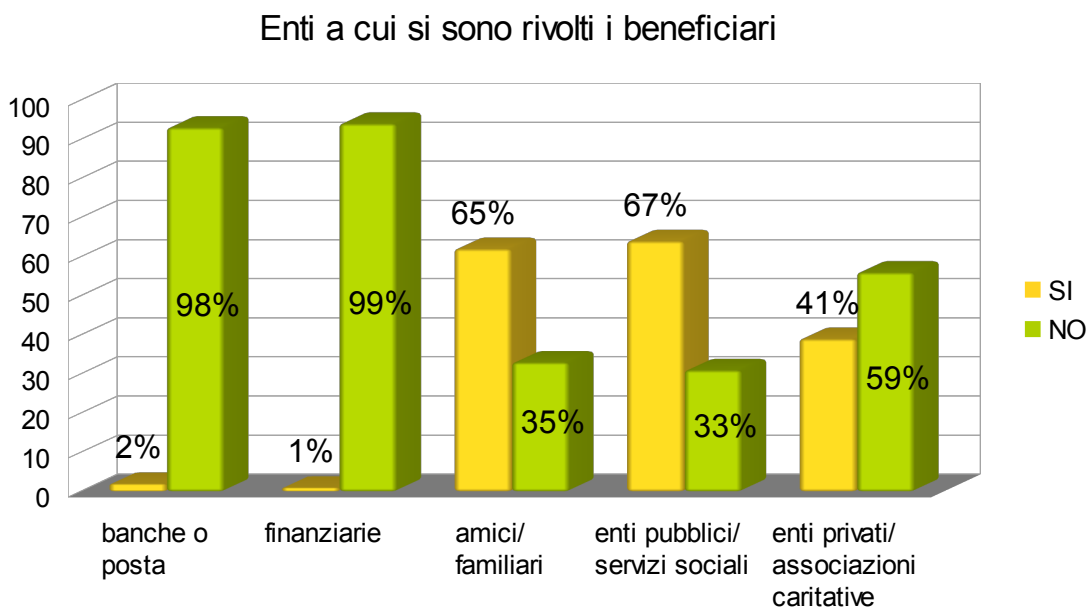
Status occupazionale di tutti i componenti maggiorenni dei nuclei



Il grafico precedente è stato elaborato sulla base di dati relativi a tutti i componenti adulti dei nuclei. Alcuni beneficiari hanno manifestato la difficoltà di trovare lavoro a causa della loro età non ancora pensionabile. In questi casi oltre a beneficiare di alcuni contributi pubblici, l'unica fonte di reddito disponibile è lo stipendio percepito dai loro figli maggiori, i quali hanno prevalentemente contratti a tempo determinato. Questo rovesciamento del paradigma genitore-figlio, è spesso fonte di sofferenza per i beneficiari in questione. In un caso abbiamo ricevuto per la compilazione del questionario un beneficiario accompagnato dalla figlia maggiorenne. Questa ragazza si occupava della totale gestione della famiglia, dal mantenimento dei rapporti con i

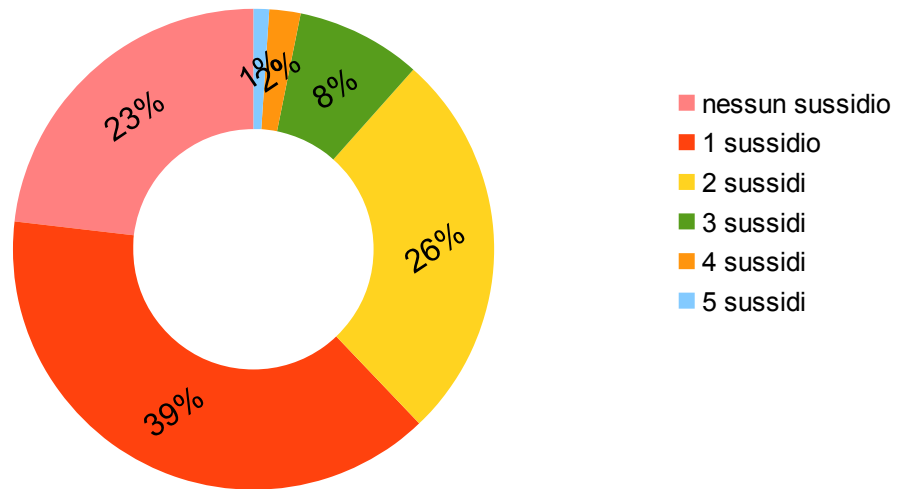
servizi alla percezione di un reddito per affrontare le spese famigliari.

Il supporto dato dai figli maggiori e dalle reti primarie in generale, rimane tutt'oggi una delle fonti principali di sostegno in caso di bisogno. Al momento di insorgenza di un bisogno di ordine economico, infatti, circa il 65% degli intestatari del beneficio ha dichiarato di essersi rivolto a famigliari o amici per ottenere un sostegno.



Dal grafico si può notare che le famiglie non si sono rivolte solamente ai componenti delle proprie reti informali, esse infatti hanno presentato richieste di aiuto anche agli enti pubblici e del terzo settore. Le numerose richieste rivolte ai servizi pubblici e alle associazioni del terzo settore hanno dato avvio a un rapporto di collaborazione tra enti, al fine di predisporre prese in carico più incisive. Un operatore del Comune ha infatti dichiarato che i servizi sono *“a conoscenza che alcuni utenti si appoggiano ad associazioni del terzo settore, soprattutto per quanto riguarda la borsa della spesa e/o aiuto nel pagamento delle bollette. Spesso sono proprio i servizi ad inviare gli utenti o a collaborare con le associazioni stesse”* sostenendo che *“il rapporto con le associazioni è, in generale, di condivisione dei bisogni del nucleo familiare e poi, nel particolare, si cerca di capire quali sono gli ambiti di intervento specifico (es. pagamento bolletta, borsa spesa, materiale scolastico o vestiario per i bambini...)”*. Molti dei beneficiari della social card sperimentale, dunque, non erano sconosciuti ai servizi, come dimostra il numero di sussidi pubblici percepiti dai nuclei familiari nel corso del 2013.

Numero di sussidi percepiti dai nuclei nel 2013



Prima della carta acquisti sperimentale, i beneficiari già conosciuti ai servizi percepivano perlopiù contributi di integrazione economica erogati dal Servizio Sociale della Municipalità del Comune di Venezia e altri sussidi come l'assegno al nucleo familiare numeroso, l'assegno di maternità, il bonus energia elettrica e gas, la carta acquisti ordinaria, il contributo affitto regionale o comunale, il bonus libri di testo o l'esenzione buoni pasto.

Come abbiamo potuto notare, i beneficiari della social card hanno messo in atto diverse strategie per contribuire all'economia della famiglia. Spesso, però, nel tentativo di fuoriuscire dal circolo della povertà, alcuni soggetti hanno accettato qualunque tipo di condizione lavorativa.

Un beneficiario in particolare, parlando della propria esperienza lavorativa passata, ha sottolineato la scarsa tutela dai rischi di infortunio, i turni massacranti e la pericolosità a livello salutare di lavorare in quanto perennemente a stretto contatto con sostanze tossiche e pericolose senza le dovute precauzioni. Nonostante quest'esperienza pregressa e la consapevolezza dei rischi connessi, egli ha comunque dichiarato che, essendo attualmente disoccupato, sarebbe disposto ad accettare qualsiasi tipologia di lavoro e a qualsiasi condizione, anche la più estrema. Sono state raccolte altre testimonianze come questa tra le quali quella di una giovane madre single costretta a lavorare a 3 euro all'ora in condizioni estremamente pressanti (soprattutto dal punto di vista psicologico) e sommerse. La ragazza, infatti,

lavorava presso il bar di proprietà del padre e della compagna di quest'ultimo. Oltre agli orari pesantissimi, le relazioni difficili col nucleo familiare andavano a gravare ulteriormente il quadro lavorativo.

Se da un lato, dunque, possiamo affermare che i soggetti beneficiari non sono stati passivi di fronte alla propria condizione di vita, dall'altro non possiamo sostenere che le strategie messe in atto dagli stessi siano le migliori soluzioni di contrasto alla povertà. Le condizioni di inidoneità del lavoro, però, non sono imputabili al singolo individuo ma al panorama socio-economico sia locale che generale. A prova di ciò è possibile far notare che nel contesto veneziano molte delle grandi aziende del territorio fanno un ricorso consistente al sistema di subappalti. L'impatto di questo sistema sul mondo del lavoro, contribuisce a creare l'abbassamento della qualità delle condizioni lavorative, oltre alla precarietà e l'aumento della competizione tra lavoratori connessa a un abbassamento del livello dei salari.

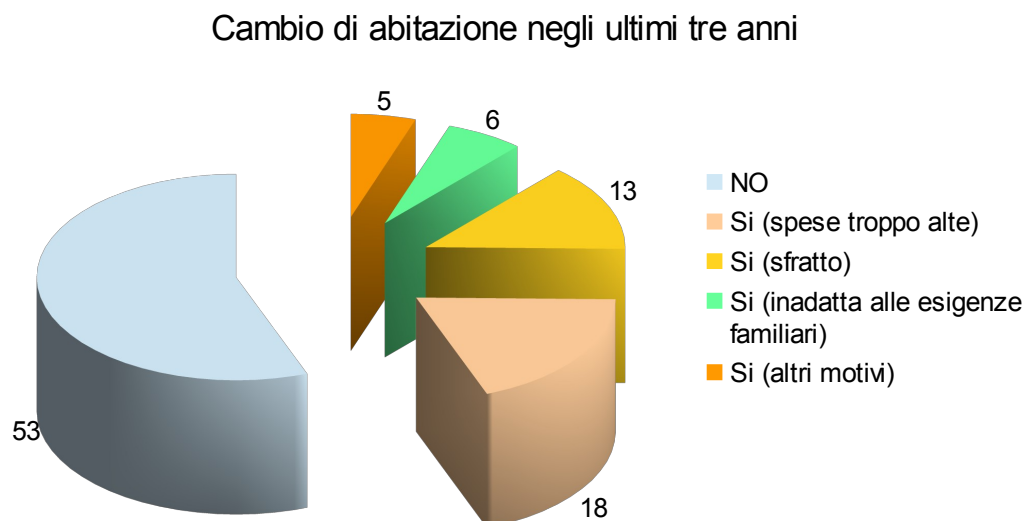
Osservando l'ambito del lavoro e dell'economia familiare, abbiamo potuto rilevare l'elevato grado di mobilità e flessibilità che connota la sfera reddituale dei nuclei presi in considerazione. Questa situazione è rinvenibile anche dalle dichiarazioni di un operatore del Comune, il quale ha sostenuto che nella maggior parte dei nuclei familiari presi in carico, ma precedentemente sconosciuti ai servizi *“si trattava di persone la cui condizione economica si era modificata rispetto alla data della domanda. Si tratta cioè di persone che hanno un lavoro, in alcuni casi anche a tempo indeterminato, e che al momento della co-costruzione del progetto non rilevavano particolari bisogni per i quali fosse necessario un supporto del Servizio. Di fatto molti di loro sono entrati nel circuito dei servizi ma solo formalmente, al fine espletare questa formalità del progetto”*. Questa mobilità connota, come vedremo, anche la questione abitativa.

3.5- Alloggio e residenza.

Uno degli elementi richiesti per l'ottenimento della social card, era la residenza di almeno un anno entro il Comune coinvolto nella sperimentazione. La città di Venezia è ormai da tempo interessata da una forte mobilità dal centro storico verso la terraferma, causato prevalentemente dal costo elevato degli affitti e dalle limitazioni

determinate dalle caratteristiche fisiche della città stessa.

Dalle dichiarazioni dei beneficiari è possibile rilevare che il cambio di residenza è principalmente dovuto, per l'appunto, alle spese d'affitto troppo elevate rispetto alle risorse della famiglia.



La presenza di ben 42 nuclei sui 95 totali che hanno cambiato residenza negli ultimi tre anni alla data della sperimentazione, potrebbe essere un segnale del fatto che molti potenziali beneficiari residenti a Venezia al momento dell'emanazione del decreto attuativo, non hanno potuto accedere alla sperimentazione a causa del loro trasferimento al di fuori del territorio comunale. Questo potrebbe spiegare, solo in parte, la non corrispondenza tra le previsioni governative e la realtà dei fatti.

La perdita del requisito di residenza ha determinato anche la perdita del contributo nel corso della sperimentazione. A seguito di uno sfratto e con la conseguente difficoltà di trovare una nuova abitazione più accessibile dal punto di vista economico, una richiedente dichiarata idonea ha perso il sussidio poiché ha dovuto spostare la residenza al di fuori del territorio comunale.

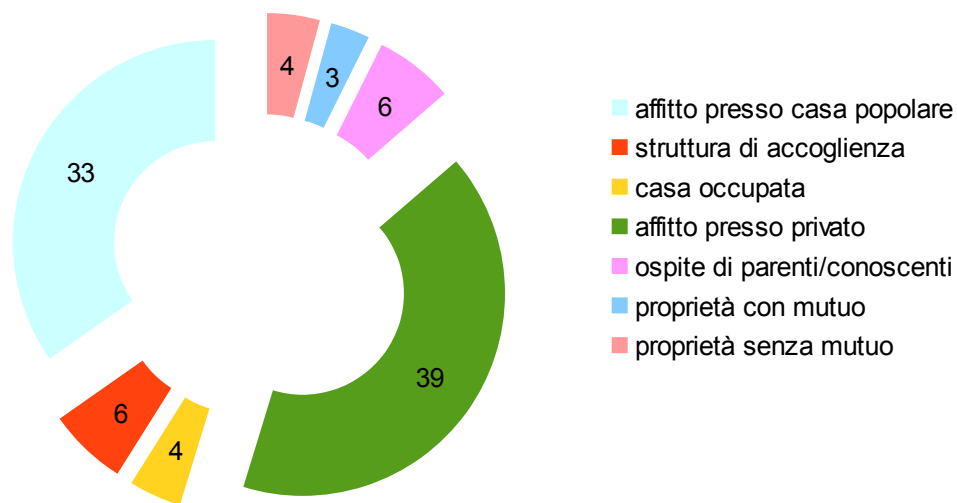
Alcuni dei beneficiari delle municipalità di Chirignago, Favaro, Mestre e Marghera hanno dichiarato di essersi trasferiti dal centro storico per abbassare le spese relative alla casa, confermando la persistenza di questo fenomeno di mobilità. In un solo caso è avvenuto il contrario. Una beneficiaria, infatti, ha dichiarato di essersi trasferita

a Venezia per ragioni legate alla necessità di facilitare i suoi spostamenti, in quanto sprovvista di automobile.

Stando ai racconti dei beneficiari, quella abitativa sembrerebbe essere una questione che ricopre uno spazio consistente all'interno della vita della famiglia. Alcuni dei beneficiari alloggiati presso le varie strutture residenziali di accoglienza abitativa, infatti, hanno più volte manifestato la volontà che questa sistemazione sia solamente provvisoria, pur nella consapevolezza che con molta probabilità ciò non avverrà entro il breve periodo. Spesso il problema delle strutture di accoglienza abitativa è connesso alla presenza di spazi non adatti alle esigenze della famiglia. Un beneficiario, ad esempio, ha dichiarato di non avere a disposizione lo spazio adeguato ad una vita familiare serena. Spesso, infatti, gli è capitato di non poter affrontare alcune problematiche con la moglie, data la presenza della figlia la quale non aveva altri spazi in cui stare.

Com'è possibile rilevare dai dati rappresentati nel seguente grafico, molti dei beneficiari risiedono in queste strutture d'accoglienza e in alloggi pubblici.

Tipologia di abitazione in cui vivono i nuclei beneficiari



La mobilità e precarietà abitativa ha dato luogo anche a diverse situazioni di disagio legate alla carta acquisti. Emblematico è il caso di un beneficiario che ha espresso alcune difficoltà tecniche nella ricezione della carta acquisti sperimentale, dovuta ad un conflitto con il precedente affittuario che gli "strappa la posta". Egli, infatti, era temporaneamente ospite in casa di amici, sempre residenti all'interno del territorio

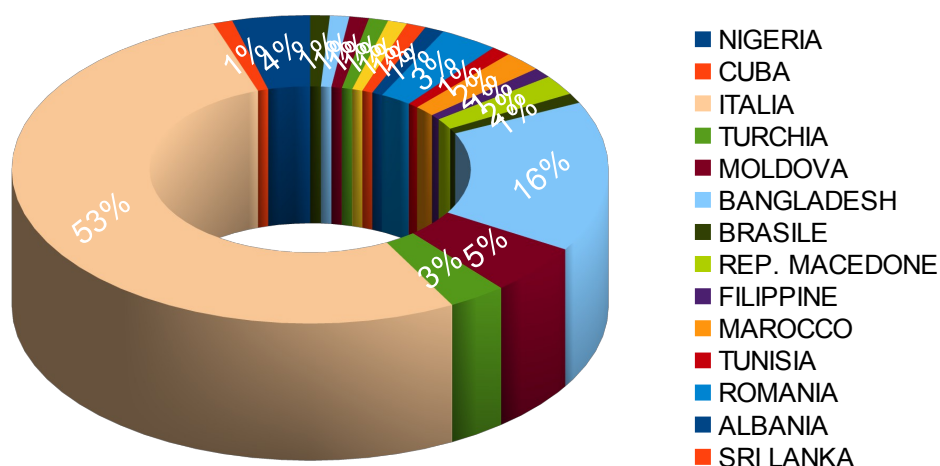
comunale, ma l'indirizzo a cui i servizi inviavano le comunicazioni era quello dell'abitazione presso il quale era precedentemente in affitto. Ciò ha creato non poche criticità di comunicazione e reperibilità del beneficiario.

Come nel caso della questione lavorativa, dunque, anche quella abitativa è connotata da un forte grado d'instabilità e dalla conseguente necessità di attivazione dei beneficiari. Anche in questo caso è confermato il ruolo cruciale delle reti primarie e dei servizi sociali nel dare sostegno a queste famiglie. Alcuni beneficiari, infatti, hanno dichiarato di vivere presso famigliari e amici a causa delle difficoltà nel pagamento dell'affitto. Inoltre, molti dei nuclei beneficiano di sussidi pubblici per sostenere il pagamento dell'affitto.

3.6- Immigrazione.

I beneficiari della sperimentazione privi di cittadinanza italiana, rappresentano il 47% del totale dei nuclei familiari beneficiari. Per quanto riguarda i requisiti di cittadinanza per accedere alla sperimentazione, era necessario essere cittadini italiani o di uno stato membro dell'Ue, ovvero essere cittadini di Paesi terzi ma in possesso di un permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo. A differenza dell'alto grado di mobilità che, come abbiamo visto, caratterizza tanto la questione lavorativa quanto quella abitativa, nel caso dei beneficiari con cittadinanza non italiana, possiamo rilevare una stabilizzazione (relativamente) permanente in Italia.

Cittadinanza degli intestatari del beneficio



Una significativa percentuale di beneficiari privi di cittadinanza italiana o di uno Stato membro Ue, sono provenienti dal Bangladesh. Dalle dichiarazioni dei beneficiari di origine bangladese, è stato possibile rilevare l'esistenza di un vero e proprio welfare "parallelo", caratterizzato da forme di sostegno tra connazionali sulla scia del cosiddetto welfare familistico che prevede il supporto tra famigliari (genitori-figli o nonni-nipoti) nel sostenere le spese. La presenza di questa vasta rete informale può aver facilitato notevolmente l'accesso alla misura. Il passaggio di informazioni effettuato a questo livello, infatti, potrebbe aver avuto un impatto maggiore rispetto ai sistemi di informazione implementate dalle istituzioni pubbliche.

In relazione alla questione migratoria è stato possibile rilevare dalle dichiarazioni dei beneficiari che il razzismo (contro gli immigrati, anti- meridionale e tra immigrati) è un fenomeno che incide in modo consistente sulle relazioni sociali e lavorative di questi soggetti. Alcuni beneficiari italiani hanno avanzato alcune dichiarazioni a riguardo, dimostrando un atteggiamento di competizione espressamente manifestata per l'ottenimento della carta acquisti sperimentale. Affermazione quali *"Ho fatto domanda ma ci sono sempre prima gli immigrati..."* ed altre esternazioni riguardanti i sussidi ed il welfare in generale (*"aspetto una casa popolare ma la danno sempre agli immigrati..."* *"gli immigrati hanno tanti figli e il comune gli paga anche la scuola"*) sono la principale conseguenza dell'interiorizzazione della logica del capro espiatorio, volta a indirizzare le criticità di una società contro gli immigrati. Gli immigrati, stando alle parole dei beneficiari, sarebbero responsabili di *"comprare tutti i negozi degli italiani senza pagare le tasse (i cinesi)"* o di non consentire di non *"uscire la sera perchè è pieno di marocchini che scippano"*, motivo per cui i genitori sono sempre allarmati perchè *"c'è una criminalità impressionante, ora i miei figli sono grandi ma ho paura per la ragazza, c'è sempre pericolo"*.

Il razzismo connota in modo particolare il mondo del lavoro. A Mestre e Marghera, municipalità in cui si concentra l'attività industriale del Comune di Venezia, i rapporti del mercato del lavoro sono particolarmente permeati da questo fenomeno. Alcuni beneficiari italiani, infatti, hanno individuato nei lavoratori immigrati i responsabili dell'abbassamento dei livelli salariali, delle tutele al lavoro e dell'aumento della disoccupazione. Per quanto concerne, invece, il fenomeno del razzismo interno, dalle dichiarazioni dei beneficiari immigrati è rinvenibile una particolare ostilità contro i

cittadini originari dal Bangladesh. I bangladesi sarebbero responsabili di contribuire all'abbassamento del costo del lavoro in quanto *"si vendono anche a due euro all'ora per fare i cuochi o i camerieri"* e di peggiorare le condizioni di lavoro in generale dato che essi *"sono disposti ad accettare qualunque cosa"* (lavoro sommerso, turni di lavoro estenuanti, bassa retribuzione etc.). Da queste parole si può rilevare la presenza di una strategia di messa in concorrenza dei lavoratori di diverse nazionalità, al fine di condurre ad un abbassamento del costo del lavoro, prevalentemente nei settori della ristorazione, dell'edilizia e della logistica. Un beneficiario ha addirittura stilato un "listino prezzi" dei costi della forza lavoro in base alla nazionalità: *"Bangladesh 2 o 3 euro, Tunisia 4, Marocco 5"*.

Oltre al razzismo interno, i rapporti di lavoro sono caratterizzati anche dal vecchio razzismo anti-meridionale. Un beneficiario, ad esempio, lamentava il rapporto conflittuale col suo superiore in quanto *"siciliano"*. I capi di alcune piccole aziende che lavorano per le grandi industrie del territorio sarebbero, stando alle dichiarazioni dei beneficiari, tutti *siciliani*.

Avevamo in precedenza affermato il carattere permanente e stabile dell'immigrazione. Ciò però, non è sempre un fattore positivo per questi nuclei familiari. Emblematica, a tal proposito, è la testimonianza di un beneficiario con lo status di rifugiato politico, il quale ha manifestato sofferenza e vergogna in quanto preso in carico dai servizi. L'unica richiesta di questo beneficiario era quella *"di poter lavorare"* dichiarando che, prima di arrivare in Italia egli viveva in una condizione agiata ma, a causa della situazione disastrosa che ha investito il suo Paese d'origine, è stato costretto a fuggire per salvaguardare la vita della propria famiglia. L'assenza di un lavoro è una necessità per vivere una vita dignitosa *"come facevo nel mio Paese"*, con la differenza che nel suo Paese *"o vivi o muori, mentre qui ti spegni lentamente"*. Questo beneficiario ha espresso in modo chiaro la sensazione di sentirsi *"intrappolato"* nello status di rifugiato, affermando che a causa di ciò gli *"mancano le ali per volare"*. A causa della convenzione di Dublino II⁹⁶ egli non ha alcuna possibilità di trasferirsi altrove per cercare un lavoro.

Un'altra questione relativa alla difficoltà di stabilizzarsi in Italia riguarda i

⁹⁶ Regolamento (CE) n. [343/2003](#) del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo. In base alla convenzione il rifugiato politico è costretto a rimanere all'interno del primo Stato membro in cui ha fatto accesso

ricongiungimenti familiari. Dalle dichiarazioni dei beneficiari, infatti, è stata manifestata una certa difficoltà a stabilirsi come famiglia all'interno del territorio nazionale, non tanto per motivi di ordine burocratico o amministrativo, quanto per le difficoltà economiche.

Un altro fattore che ostacola la possibilità di stabilirsi all'interno del territorio nazionale riguarda la questione dell'ottenimento della cittadinanza italiana. Molti dei beneficiari con oltre 10 anni di residenza continuativa e regolare in Italia, infatti, non hanno e non intendono presentare richiesta per acquisire la cittadinanza italiana. In un caso l'utente ha dichiarato che ciò è dovuto principalmente ai lunghi e costosi iter burocratici, che scoraggiano anche solo il pensiero di poter avviare la pratica: *“mi era venuta l'idea di chiedere la cittadinanza ma vista la trafila, i costi e i tempi non mi interessa averla più. Lo Stato italiano non mi vuole come cittadino (riferito alle procedure), a questo punto non voglio esserlo nemmeno io”*. In un altro caso, invece, una beneficiaria ha espresso la non intenzione di far richiesta perché percepisce in modo ancora importante la sua appartenenza al Paese d'origine (*“Io non sono italiana, non voglio esserlo”*).

Mentre nelle aree d'indagine prese in esame precedentemente, abbiamo potuto osservare un alto grado di mobilità delle famiglie per quanto riguarda la ricerca di risorse economiche e alloggi, in riferimento alla questione immigrazione abbiamo rilevato la propensione di queste famiglie a stabilizzarsi, in linea con le tendenze di questo fenomeno anche a livello nazionale. Il fatto che siano residenti *famiglie* e non individui, è espressione che i movimenti migratori finalizzati alla ricerca di lavoro per costruirsi una vita migliore nel proprio Paese d'origine, non sono attualmente l'unica forma di questo fenomeno. Stabilizzarsi in modo permanente in un dato territorio, però, non sempre è fattore positivo, anzi, come suddetto spesso alcuni vincoli burocratici o il costo consistente delle procedure impedisce la piena realizzazione di individui e famiglie, che restano intrappolate nella stessa condizione per un lungo periodo.

Anche in riferimento al tema dell'immigrazione, dunque, è possibile rilevare una mancata corrispondenza tra realtà sociale e politiche pubbliche.

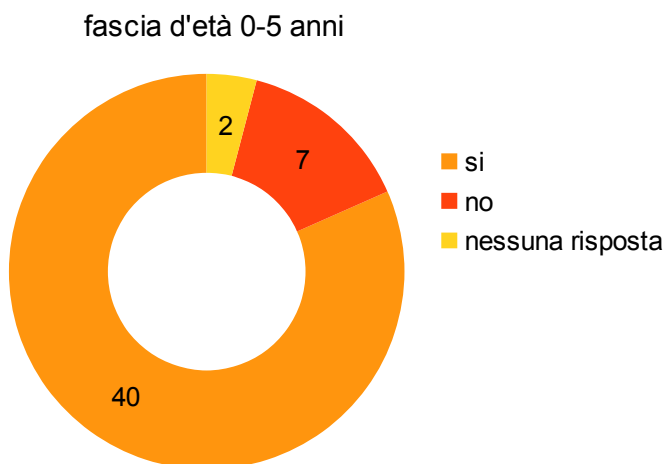
3.7- Istruzione.

Per quanto riguarda la nostra ricerca, gli ambiti principali entro cui indagare la correlazione tra fenomeno della povertà e l'istruzione, sono essenzialmente due, ovvero: la possibilità che i minori frequentino le istituzioni scolastiche (soprattutto i gradi superiori a quelli dell'obbligo scolastico) e i titoli di studio posseduti dai membri adulti della famiglia al fine di comprendere le loro possibilità d'impiego.

Per quanto riguarda la prima questione, attraverso i dati raccolti dai questionari, è possibile rilevare che quasi tutti i minori presenti all'interno dei nuclei beneficiari frequentano le istituzioni scolastiche.

Per quanto riguarda la fascia d'età 0-5, dai dati raccolti e rappresentati nel seguente grafico, risulta che l'81% dei minori presi in considerazione frequenta la scuola dell'infanzia o l'asilo nido. I bambini non compresi in questo gruppo, spesso non frequentano queste istituzioni perchè ancora troppo piccoli o data la presenza di un genitore disoccupato che può prendersi cura di loro nel corso della giornata.

Frequenza scuola materna o nido

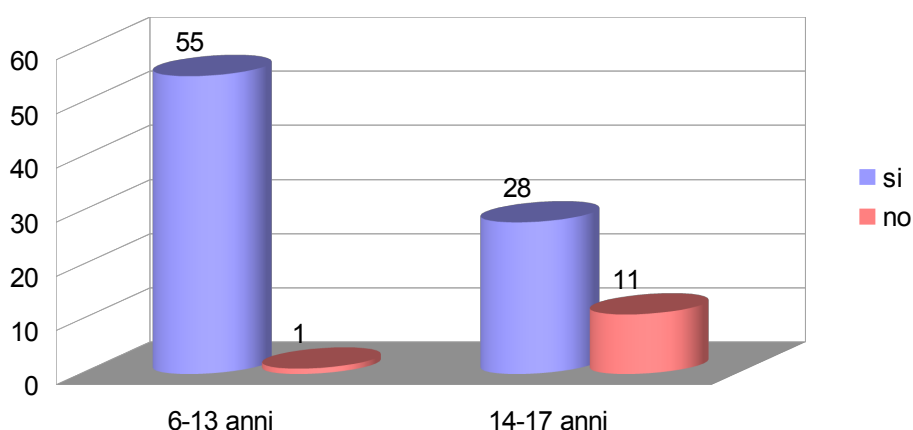


Per quanto riguarda i bambini di età compresa tra i 6 e i 13 anni, invece, solo in un caso su 56 sono state riscontrate alcune difficoltà relative alla partecipazione scolastica. Il bambino in questione, infatti, a causa di problemi di salute non può frequentare regolarmente la scuola. Nonostante il supporto fornito al minore e alla famiglia dalle istituzioni, questo è risultato insufficiente rispetto alla condizione del bambino.

Tra i ragazzi della fascia d'età tra i 14 e i 17 anni, invece, è osservabile un aumento

dell'incidenza della mancata frequenza scolastica. Al compimento del sedicesimo anno di età, infatti, in alcuni casi i minori hanno scelto o sono stati costretti da cause a loro esterne ad abbandonare la scuola. Una ragazza che ha accompagnato il padre all'appuntamento per la compilazione del questionario ha dichiarato, ad esempio, di aver abbandonato la scuola a causa dei costi eccessivi dei libri di testo e del materiale richiesto, nonché degli abbonamenti ai mezzi pubblici necessari a raggiungere l'istituto. Anche con il sostegno di contributi pubblici (come ad esempio il rimborso delle spese per i libri di testo erogato dalla Regione Veneto) e di amici e famigliari, le spese rimangono comunque troppo alte rispetto alle risorse disponibili.

Regolarità della frequenza a scuola dei minori tra 6 e 17 anni

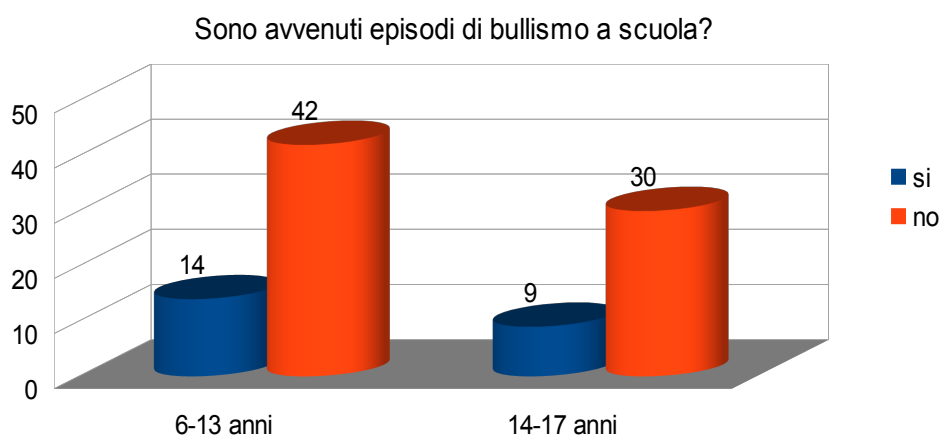


La questione delle alte spese da sostenere per l'istruzione dei figli, è stata segnalata da molti dei beneficiari ed è una criticità che investe in modo trasversale tutte le fasce d'età. Tra le domande più frequenti sull'utilizzo della carta, infatti, una riguardava la possibilità di acquistare i libri di testo e il materiale scolastico per i propri figli. La carta acquisti sperimentale, però, è vincolata all'acquisto di altri beni ed esclude questa possibilità. Solo in un caso un beneficiario ha dichiarato che la carta acquisti ha permesso alla sua famiglia di coprire alcune spese, permettendo così di indirizzare i soldi prima impiegati per l'acquisto di beni primari all'istruzione del figlio il quale ha potuto ritornare a scuola.

Garantire la possibilità di accedere all'istruzione è necessario al fine di ridurre le disuguaglianze di partenza che sono la causa principale della povertà permanente e della trasmissione di questa condizione di vita tra le generazioni. Negli sviluppi futuri della misura in esame, questa è sicuramente una delle dimensioni più importanti da prendere in considerazione.

Sempre in riferimento al mondo della scuola è emerso che il fenomeno del bullismo è in aumento all'interno delle istituzioni scolastiche. Alcuni genitori, infatti, hanno affermato che nella scuola frequentata dai figli, hanno avuto luogo diversi fenomeni di bullismo, sia nei confronti degli stessi che nei confronti degli altri compagni di classe. Un beneficiario ha dichiarato che il figlio è stato più volte bersaglio delle denigrazioni dei compagni di scuola a causa del suo abbigliamento, volto a tutelarlo dai rischi connessi alla sua malattia (il minore in questione portava, ad esempio, un caschetto protettivo per evitare traumi connessi alle possibili cadute).

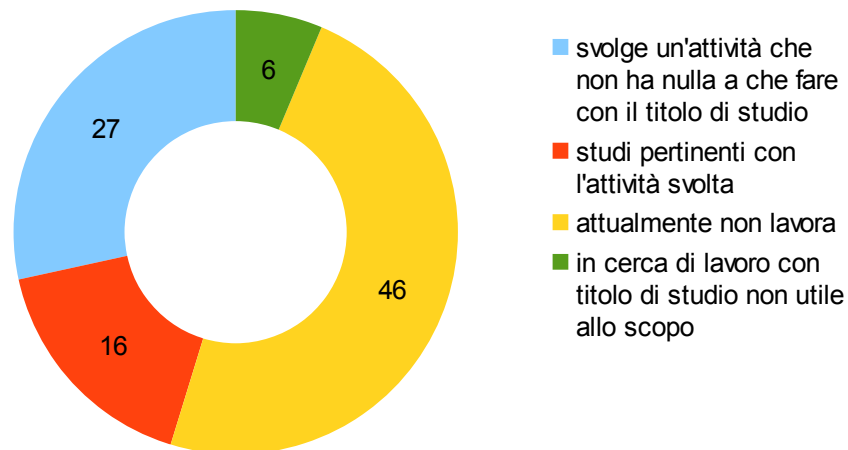
Dichiarazioni dei beneficiari sull'incidenza del fenomeno del bullismo a scuola



L'istruzione e la formazione non sono, però, questioni riguardanti solamente i minori presenti all'interno dei nuclei familiari, ma anche gli adulti. Spesso si pensa che vi sia un legame tra titolo di studio posseduto e la condizione di povertà, ma questa è una correlazione spesso basata su dati inconsistenti.

Molti dei beneficiari, infatti, sono in possesso di titoli di studio elevati ma ciò risulta spesso irrilevante dal punto di vista occupazionale. Dalle dichiarazioni dei beneficiari è infatti rilevabile una condizione di ampio divario tra l'alto titolo di studio posseduto e la bassa qualità del lavoro svolto o la possibilità di accedere a un'occupazione. Come possibile notare nel seguente grafico, i beneficiari che hanno dichiarato di svolgere un'attività lavorativa pertinente agli studi effettuati sono una minima parte dell'intero.

Corrispondenza tra titolo di studio e attività lavorativa



Un'altra problematica consistente riguarda il riconoscimento dei titoli di studio conseguiti all'estero. I titoli di studio conseguiti nel Paese d'origine di molti beneficiari immigrati, infatti, pur essendo di alto livello, non sono adeguatamente riconosciuti in Italia. Alcuni beneficiari in possesso di una laurea in medicina conseguita in altri Paesi (ovviamente non stiamo parlando di Stati Uniti o Unione europea), hanno visto convertire il loro titolo di studio in qualifiche professionali come quella di operatore socio-sanitario e, in alcuni casi, nemmeno questa. Il problema del riconoscimento dei titoli di studio è a conoscenza delle istituzioni che, ad ogni modo, non provvedono ad avanzare misure risolutive in tal senso.

Anche per quanto riguarda la sfera dell'istruzione, dunque, possiamo rilevare una disparità tra le previsioni del decreto e la realtà. La sperimentazione, infatti, prevede la centralità del ruolo che istruzione e formazione professionale assumono all'interno del processo di attivazione dei beneficiari. Qualora il beneficiario rientrasse all'interno della platea di destinatari del progetto di presa in carico, egli potrebbe sperare di essere inserito in qualche percorso di formazione o di ricevere il sostegno necessario a mantenere i figli all'interno del circuito dell'istruzione scolastica. Nonostante questo, però, permangono i problemi legati, ad esempio, al riconoscimento del titolo di studio o ai casi di abbandono scolastico dei minori. La conseguenza della mancata azione politica in questo campo, è la conservazione delle disuguaglianze all'interno e tra le diverse generazioni.

Manca sostanzialmente anche in questo caso una corrispondenza tra realtà e politiche congruenti.

3.8- Salute e benessere.

In riferimento alla sfera della salute, considerato ambito di raccolta di dati altamente sensibili, non riporteremo i risultati dei questionari ma avizzeremo solamente alcune considerazioni a carattere generale.

Le condizioni di salute possono precludere in modo consistente le possibilità di accesso ai servizi, soprattutto se questi si trovano in un territorio come quello di Venezia centro storico, connotato dalla presenza di numerose barriere architettoniche.

L'impossibilità o la difficoltà di accedere ai servizi potrebbe aver determinato la mancata richiesta del beneficio connesso alla sperimentazione.

In molti casi i problemi di salute dei beneficiari legati alle malattie professionali (sindrome del tunnel carpale e patologie respiratorie in prima linea) impediscono, inoltre, l'accesso dei beneficiari al mondo del lavoro. Una beneficiaria ha manifestato a tal proposito la difficoltà di trovare un'occupazione a seguito dell'insorgenza di una forma di disabilità motoria causata dal lavoro. Questo, però, non è un episodio isolato, infatti, molti beneficiari hanno dichiarato di essere costretti ad una condizione di inabilità lavorativa per motivi di salute.

Anche l'assistenza ai famigliari con patologie croniche o forme di disabilità è motivo di criticità. Alcuni beneficiari, infatti, hanno raccontato le difficoltà connesse all'assistenza quotidiana di queste persone, la quale crea un circolo vizioso da cui è quasi impossibile uscire. Assistere per tutto il giorno una persona, infatti, impedisce di poter attivarsi per la ricerca di un'occupazione (oltre che ha potersi dedicare alle altre sfere di vita). La mancata percezione di un reddito, però, non permette di disporre di assistenza da parte di terze persone che andrebbero a coprire le ore in cui il beneficiario è a lavoro. In questo caso, in assenza dell'intervento da parte del settore pubblico, il rischio è quello di intrappolare il nucleo in una condizione di povertà.

Un altro problema rilevato in tema di salute e benessere è l'elevato costo per le visite specialistiche non garantite dal SSN e per l'acquisto di farmaci. Uno dei beneficiari

ha richiesto, a tal proposito, alcune informazioni circa la possibilità di utilizzare il denaro percepito grazie alla sperimentazione, per affrontare le spese mediche relative alle pratiche e la visita in Commissione per l'ottenimento della pensione d'invalidità. In un altro caso una beneficiaria ha riportato le problematiche connesse alla condizione di salute psicologica della figlia, sottolineando gli alti costi delle visite specialistiche per far fronte a tale disagio.

La condizione di povertà ed esclusione sociale abbassa notevolmente le possibilità degli individui di accedere alle cure e alle misure necessarie volte a garantire e mantenere salute e benessere. Anche in questo caso, perciò, è importante integrare politiche settoriali differenti.

4-CONCLUSIONI.

Come abbiamo potuto osservare nel corso del presente capitolo, esiste un consistente divario tra le previsioni contenute nel decreto attuativo della sperimentazione e l'implementazione effettiva della stessa.

Per comprendere le motivazioni inerenti al numero di beneficiari della carta acquisti nettamente inferiore rispetto ai risultati attesi, abbiamo anzitutto indagato le questioni inerenti all'accesso alla sperimentazione. Dall'analisi della documentazione e delle modalità di gestione della sperimentazione da parte dei diversi Comuni, non sono state rilevate cause significative che possano spiegare lo scarso ricorso alla misura in esame. Pur con alcune distinzioni, infatti, i Comuni hanno messo in atto tutte le strategie informative e gestionali volte a facilitare l'accesso. Nonostante la campagna informativa sia stata estesa su ampia scala, non si può affermare che le informazioni diffuse siano state altamente accessibili, soprattutto da un punto di vista linguistico. Ciò non è valido solo per i beneficiari immigrati ma per l'intera platea di nuclei familiari beneficiari. La complessità del modulo di richiesta dal punto di vista strutturale e linguistico ha, ad esempio, richiesto la presenza di una rete di assistenza volta a sostenere i richiedenti durante la sua compilazione. In merito a ciò, gli operatori del Comune di Venezia hanno rilevato una scarsa chiarezza dei bandi

pubblici affermando che “*Il bando e i criteri sono risultati di difficile comprensione soprattutto per i cittadini di altre nazionalità. Inoltre nessuno aveva capito che si sarebbe dovuto sottoporre a questionario, e concordare un progetto con il Servizio Sociale pena decadenza del beneficio*”.

Poichè i dati relativi alla prima fase della sperimentazione a nostra disposizione sono solo quelli del Comune di Venezia, i quali sono stati raccolti durante il tirocinio, l'indagine è stata deviata verso l'analisi della sperimentazione in questo contesto territoriale.

Da quest'analisi non possono chiaramente emergere risposte e dati generalizzabili ed estendibili alla sperimentazione nel suo complesso. Dall'indagine, però, sono emersi alcuni fattori rilevanti che potrebbero portare ad individuare le cause del divario tra ideazione e realizzazione della misura, ma solo se esplorati anche negli altri Comuni campione.

Dall'analisi quantitativa e qualitativa svolta è emerso che il problema generale che ha condotto alla mancata corrispondenza tra previsioni normative e realizzazione dell'intervento è sostanzialmente dovuta all'incongruenza tra i requisiti d'accesso e le caratteristiche del bisogno sociale preso in considerazione. La questione critica, infatti, non è il semplice fatto che i requisiti d'accesso sono molto *stringenti*. Il problema, invece, è che questi requisiti sono altamente *rigidi* e non rispecchiano la realtà della povertà, ovvero, di un fenomeno contraddistinto da un'estrema *mobilità*. La sperimentazione, infatti, è stata progettata su una realtà di povertà statica e a tempo indeterminato. Il requisito principale, infatti, non è quello di vivere in una condizione di povertà assoluta, ma di povertà assoluta *di lungo periodo*.

Si chiedeva ai potenziali beneficiari di essere sostanzialmente “intrappolati” nella condizione di povertà e di non aver messo in atto strategie volte al superamento di questa difficoltà, pena la perdita della possibilità di accesso e godimento del beneficio.

Come abbiamo visto, però, il fenomeno della povertà è accompagnato da un elevato tasso di mobilità sociale, lavorativa, abitativa e da una consistente incidenza del fattore insicurezza (nel campo della salute e del benessere e dell'istruzione). Questo requisito di “non mobilità” per accedere alla misura è palesato dall'utenza di origine

immigrata. Per accedere ai benefici del welfare e nel nostro caso, alla sperimentazione, si chiede a questi soggetti di permanere in una data condizione. Cambiare residenza, ad esempio, potrebbe comportare la perdita del beneficio per tutti i beneficiari ma, nel caso degli immigrati, potrebbe altresì incidere sulla probabilità di richiedere la cittadinanza italiana.

Sostanzialmente, dunque, il decreto ha previsto beneficiari potenziali che nella realtà non esistono. Ciò è palesato anche dal consistente numero di richieste dichiarate non idonee a seguito della verifica dei requisiti. Il prototipo di “famiglia con minori che vive in una condizione di povertà assoluta” delineato dalla sperimentazione è troppo statico e con una struttura altamente rigida. Se a ciò aggiungiamo, inoltre, l'assenza di politiche settoriali adeguate al contesto e la mancata integrazione tra queste, possiamo sollevare alcuni dubbi circa l'efficacia della sperimentazione come intervento di contrasto alla povertà assoluta.

Sulla rigidità dei requisiti d'accesso e l'esclusione dalla misura di un'ampia parte della popolazione, gli operatori del Comune di Venezia hanno rilevato che *“La social card, attraverso i propri requisiti di accesso, non ha incluso nella propria azione il disagio socio- economico della “classe media”. Infatti, il parametro isee richiesto per l'accesso alla prestazione era troppo basso producendo così una lacuna importante. Infatti, ha colpito solo una parte della popolazione e in maniera diseguale con riferimento alle varie realtà territoriali italiane. Questo spiega perché nel Comune di Venezia abbiano avuto accesso alla social card solo 101 persone. Infine, si ritiene che la social card abbia risposto alle difficoltà socio- economiche secondo delle modalità tipiche del welfare italiano: erogazione di sussidi economici ignorando altre forme di aiuto e supporto innovative.”* Inoltre essi hanno affermato che *“i criteri di selezione del provvedimento della Social Card sperimentale hanno di fatto escluso un numero significativo di nuclei conosciuti dal Servizio che avrebbero altresì potuto avere un sollievo importante nella gestione della propria vita quotidiana”*

È plausibile ritenere, inoltre, sia basandoci sulla letteratura in materia che sulle dichiarazioni dei beneficiari e degli operatori, che l'inefficacia della misura sarà ancor più consistente in assenza della predisposizione di progetti personalizzati da parte dei servizi. Molti dei beneficiari veneziani erano da tempo già in carico ai servizi sociali del Comune. La presa in carico in questi casi non è stata concepita come

condizione vincolante al fine di accedere al beneficio erogato tramite la carta acquisti, semmai è avvenuto il contrario. La carta acquisti, infatti, è stata recepita come *“temporaneo sollievo economico perché di fatto questi utenti erano già coinvolti in un percorso progettuale con il nostro servizio”*. In sostanza, nel caso di questi nuclei familiari, la carta acquisti non è stata recepita come beneficio *accompagnato* da un progetto di presa in carico, ma come misura che potrebbe eventualmente essere inserita all'interno dei un progetti personalizzati. Considerata da questo punto di vista, la social card rappresenta semplicemente uno strumento a disposizione dei servizi per la predisposizione dei progetti individualizzati. Oltre a non essere una misura universale ma categoriale, dunque, la social card non si presenta come istituto a sé stante per l'inserimento sociale e lavorativo degli individui, ma come mero strumento di integrazione del reddito. Più che istituto di reddito minimo d'inserimento, dunque, è una minima integrazione del reddito a disposizione delle istituzioni.

Il progetto di presa in carico, però, non sempre è stato recepito in modo positivo dai servizi. Questo soprattutto perché *“l’apertura di una progettualità di presa in carico con utenti in precedenza seguiti dai servizi non sempre si è dimostrata semplice, specie con riferimento a quelle persone con le quali il progetto era stato chiuso con difficoltà”*, infatti, *“in alcuni casi riaprire situazioni chiuse, talvolta anche con difficoltà, può mettere in difficoltà sia gli operatori sia i beneficiari”*

Ad ogni modo, in alcuni casi, la presenza di condizionalità e di vincoli connessi alla misura ha avuto conseguenze positive. Molti beneficiari, infatti, erano precedentemente sconosciuti ai servizi e con la sperimentazione, oltre ad aver ricevuto un contributo necessario all'integrazione del reddito, hanno potuto ricevere *“informazioni circa agevolazioni/esenzioni delle quali non erano a conoscenza attraverso il colloquio con l’operatore che ha fatto un approfondito segretariato sociale. Per questi nuclei è stata un’opportunità”*.

In conclusione della nostra indagine, possiamo avanzare le seguenti considerazioni e proposte:

- Il divario tra previsioni del decreto e realizzazione della sperimentazione è stato prevalentemente causato da: fattori sociali e individuali legati alla questione della stigmatizzazione e dell'etichettamento; presenza di vincoli che sono stati in parte presentati e percepiti come forme di controllo; mancata corrispondenza tra requisiti delineati e la presenza di questi nella realtà;

difficoltà legate all'accesso soprattutto per quanto riguarda le forme di linguaggio impiegate.

- La social card sperimentale oltre ad essere una misura categoriale, rivolta solo alle famiglie con minori che vivono in una condizione di povertà assoluta, è anche una misura disegnata sulla base di un modello di famiglia e un concetto di povertà non sempre fedele alla realtà. In sostanza, la povertà non è assolutamente, come abbiamo potuto notare, una realtà statica ma dinamica e, inoltre, manca un'adeguata attenzione da parte delle istituzioni verso i vari modelli di famiglia;
- Mancano politiche settoriali e l'integrazione tra queste, volte a creare un contesto favorevole a garantire l'efficacia delle misure quali la social card.
- La social card sperimentale più che premessa per un futuro istituto di reddito minimo universale, è una misura di integrazione minima del reddito a carattere categoriale.
- Qualora questa misura fosse riproposta, potrebbe risultare utile includere tra le possibilità di impiego del denaro anche le spese relative a istruzione e formazione di adulti e minori. Garantire eguali opportunità di partenza è il primo passo verso la l'eliminazione delle disuguaglianze sociali. Inoltre, tra le voci di destinazione del contributo sarebbe necessario includere anche quelle relative all'assistenza di minori e soggetti disabili, in modo da garantire un certo grado di sollievo alle famiglie.
- La presente ricerca è stata condotta prevalentemente sulla base di dati raccolti nel corso della sperimentazione a Venezia. Sarebbe interessante promuovere un'indagine, che tenga conto degli aspetti qualitativi, anche nelle altre città coinvolte. Le dichiarazioni dei beneficiari e degli operatori, infatti, sono dati cruciali poiché derivanti dai testimoni privilegiati di queste tipologie d'intervento. Dalla ricerca, inoltre, sono emerse aree d'indagine entro le quali sarebbe utile promuovere ulteriori analisi comparate tra le 12 città coinvolte nella sperimentazione.

CONCLUSIONI DELLA TESI.

Con la presente tesi si mirava, anzitutto, ad individuare la cornice concettuale generale della sperimentazione. Per perseguire tale obiettivo sono stati presi in esame i seguenti temi: la povertà e le strategie politiche atte a contrastare questo fenomeno, le politiche a sostegno del reddito e l'istituto del reddito minimo d'inserimento.

Gestite più o meno direttamente dalle istituzioni del governo centrale, le azioni rivolte a contrastare il fenomeno della povertà sono presenti già da alcuni secoli sia in Italia che negli altri Paesi. Nella parte dedicata a questa ricostruzione, però, ci siamo concentrati solamente sull'ultimo ventennio della storia di queste politiche. Abbiamo visto che in questi ultimi anni sono state introdotti, nelle agende politiche sia italiane che europee, alcuni elementi innovativi, grazie anche agli sviluppi derivanti dagli studi sul fenomeno della povertà. Alcuni lasciti della tradizione politica in materia, però, connotano tutt'ora le strategie di lotta alla povertà.

La prima novità in materia, recepita da tutti governi, è l'introduzione del concetto di povertà multidimensionale e il conseguente abbandono dell'idea di povertà come mera condizione di deprivazione materiale imputabile unicamente alla condotta del singolo. In conseguenza a ciò, sono stati adottati quali principi fondamentali delle politiche in materia i concetti di attivazione e inclusione attiva. Questi principi operativi, però, sono connotati da significati fortemente ambivalenti. Il rischio è quello di strutturare interventi unicamente secondo le logiche del cosiddetto *workfare*. Per comprendere queste logiche potrebbe risultare utile esplorare i pregiudizi e i luoghi comuni sulla questione dei rifugiati politici, la quale invade attualmente in modo consistente l'informazione pubblica in Italia. Questo tema non è assolutamente attinente alle argomentazioni di questa tesi, però, è rilevante se assumiamo che l'immigrazione è il punto d'osservazione privilegiato per indagare le dinamiche politiche e sociali del Paese d'arrivo. Come sostiene Sayad⁹⁷, infatti, l'immigrazione svolge una vera e propria "funzione specchio". Sayad sostanzialmente ritiene che l'immigrazione permetta di portare alla luce le caratteristiche e le contraddizioni delle relazioni sociali, politiche, economiche, del mondo del lavoro di una data società.

97 A. Sayad, *La doppia assenza. Dalle illusioni dell'emigrato alle sofferenze dell'immigrato*, Cortina, Milano, 2002

Proviamo a comparare i luoghi comuni su i rifugiati politici con quelli relativi ai poveri, come se i primi fossero lo specchio dei secondi.

Gli immigrati privi di documenti	I poveri
Gli immigrati privi di documenti spesso sono “finti rifugiati” che vivono a spese dello Stato come se gli fosse tutto dovuto	I poveri spesso sono “finti poveri” che vivono a spese dello Stato come se gli fosse tutto dovuto
I pranzi e un letto dove dormire sono pagati attraverso i contributi degli italiani. L'italiano medio, per come stanno le cose in Italia, spesso non può permettersi di farsi una settimana “di ferie” in hotel. Perché dare i soldi a loro?	I pranzi e un letto dove dormire sono pagati attraverso i contributi degli italiani. L'italiano medio, per come stanno le cose in Italia, spesso non può permettersi di farsi una settimana “di ferie” in hotel. Perché dare i soldi a loro?
Dovrebbero guadagnarsi il pane quotidiano. Se possono avere tutto a gratis, chi glielo fa fare di mettersi a lavorare?	Dovrebbero guadagnarsi il pane quotidiano. Se possono avere tutto a gratis, chi glielo fa fare di mettersi a lavorare?
Non è detto che lavorando riescano a provvedere a se stessi autonomamente. Se vivono in determinate condizioni forse è pure colpa loro. Peserebbero comunque sull'economia italiana.	Non è detto che lavorando riescano a provvedere a se stessi autonomamente. Se vivono in determinate condizioni forse è pure colpa loro. Peserebbero comunque sull'economia italiana.
É necessario che coloro che vivono in una determinata condizione abbiano quel minimo di risorse necessarie per essere indipendenti. Non tutti, però, hanno le capacità (o la volontà) per farlo.	

Questa visione è sostanzialmente la degenerazione più estrema del concetto di attivazione degli individui. Il lato oscuro del legame inscindibile tra ottenimento del beneficio e obbligo di attivazione, è il rischio di imputare all'individuo la persistenza in una condizione di povertà qualora non fossero raggiunti tutti gli obiettivi di un progetto di inserimento lavorativo e sociale nel breve periodo. I criteri d'accesso stringenti previsti dalla sperimentazione volti ad escludere i “finti poveri”, rispecchiano e contribuiscono ad ampliare questa visione. Nel caso in cui, inoltre, gli obiettivi del progetto personalizzato non vengano raggiunti entro la fine della sperimentazione, la

quale dura solo un anno, il rischio è quello di imputare la causa di ciò unicamente all'individuo.

La questione della multidimensionalità richiama anche la necessità di promuovere l'integrazione tra politiche settoriali diverse e la negoziazione delle strategie tra i vari livelli di governo. È chiaro, ormai, che un bisogno sociale richiede l'intervento su più fronti attraverso l'adozione di un approccio di tipo olistico. Nonostante quest'avvenuto riconoscimento, la persistenza di un panorama di welfare fortemente frammentato e basato su misure di tipo categoriale, dimostra la non avvenuta applicazione di questo principio.. Permane, dunque, una logica di protezione sociale settoriale e connotata da una scarsa attenzione per i nuovi fenomeni sociali (si parla, ad esempio, di disoccupazione ma nulla riguardo alla massa di working poor). La situazione rischia di incrinarsi ancor di più in vista delle sollecitazioni provenienti dalle istituzioni europee, le quali mirano ad armonizzare le politiche di welfare su tutto il territorio dell'Unione. La mancata integrazione tra politiche settoriali diverse, tra istituzioni, tra istituzioni e servizi e tra servizi, è la causa principale delle disuguaglianze territoriali e, di conseguenza, dello scarso impatto delle misure volte a ridurre l'incidenza della povertà.

La Nuova carta acquisti sperimentale rappresenta solo una delle misure adottate in Italia volte a favorire l'accesso ai beni di primaria necessità. Come abbiamo visto, infatti, esistono una molteplicità di carte acquisti, ovvero, una per i minori, una per gli anziani, una per le famiglie con minori che vivono in una condizione di povertà assoluta e, da quest'anno, anche una carta per i disoccupati. Questa tipologia di interventi più che consentire standard di reddito minimo in modo universale, rappresentano forme minime di integrazione del reddito destinate a specifici settori della popolazione. La prima misura che ha dato avvio a questo “gioco delle carte” è stata la carta acquisti ordinaria rivolta agli anziani over 65 e ai minori fino ai 3 anni.

La carta acquisti ordinaria è stata introdotta durante l'apice della crisi economica e finanziaria, in un clima di sfiducia verso le istituzioni. Il programma della carta acquisti ordinaria altro non è che una forma d'intervento a carattere emergenziale per tamponare nell'immediato una situazione critica. A quanto pare, però, questa misura è stata convertita in un istituto permanente, come se una minima quota di denaro (40 euro) erogata mensilmente ai soggetti ritenuti più a rischio, potesse nel lungo periodo

essere fonte di indipendenza. Per quanto riguarda i minori, infatti, la carta non ha assolutamente un carattere permanente ma provvisorio, ovvero, fino al raggiungimento del terzo anno di età. Non si distanzia, dunque, da altre forme di benefici economici quali il bonus bebè. Non è una misura né innovativa né tanto meno d'investimento sociale.

Questo dato di fatto, però, non è sfuggito alle istituzioni italiane. L'elevata incidenza della povertà assoluta è un fenomeno tangibile che va affrontato secondo un approccio di investimento sociale di lungo periodo. Nonostante non si possa considerare una misura inedita, soprattutto considerandola all'interno del panorama internazionale, è indubbio che la social card sperimentale rappresenti un tentativo innovativo in direzione dell'instaurazione, anche in Italia, di un istituto permanente di contrasto alla povertà, adottato secondo la logica di investimento sociale a lungo termine.

Il decreto interministeriale del 10 gennaio 2013, n.102, con il quale è stata adottata la sperimentazione, è stato strutturato su queste premesse logiche. Il programma denominato Sostegno per l'inclusione attiva, infatti, mira a fornire attraverso una serie di misure, un sostegno economico adeguato accompagnato da progetti personalizzati volti all'inserimento nel mercato del lavoro. Con il decreto è stato affidato un ruolo di primo piano ai Comuni, i quali sono stati chiamati ad agire secondo i principi di sussidiarietà ma, nonostante ciò, il coordinamento rimane al livello di governo centrale.

La sperimentazione, così come prevista dal decreto, presenta, però, alcuni punti di debolezza, ampliati ulteriormente dall'implementazione effettiva dell'indagine. Dall'analisi del decreto attuativo, i punti critici più evidenti sembrano essere quelli connessi ai requisiti d'accesso previsti, in quanto caratterizzati da una struttura particolarmente rigida e poco inclusiva. La scelta di prevedere requisiti particolarmente restrittivi è stata determinata dalla supposizione di un'elevata affluenza di richieste per accedere al beneficio, considerata superiore alle risorse disponibili. Ciò in realtà non è avvenuto.

Nel decreto sono stati inoltre specificate gli obiettivi, le modalità di raccolta dei dati, il sistema di valutazione e di monitoraggio della sperimentazione.

In linea con queste prescrizioni l'ente di ricerca commissionato dal governo, ovvero, l'Isfol ha strutturato un questionario generale e uno sul benessere dei minori,

entrambi da somministrare secondo la modalità dell'autocompilazione assistita, oltre ad una scheda di presa in carico per la predisposizione del progetto personalizzato per il campione di nuclei familiari beneficiari selezionati da ogni singolo Comune.

Il questionario generale è caratterizzato da una struttura altamente rigida e complessa vista la necessità di coprire tutte le dimensioni d'interesse dell'indagine.

La presenza di numerosi quesiti e relativi item, l'inadeguatezza di alcuni indicatori rispetto alle singole realtà locali e la complessità delle domande, anche dal punto di vista linguistico, hanno suscitato fin da subito la perplessità degli operatori incaricati di seguire la ricerca. Se a questo aggiungiamo, inoltre, il persistere di una percezione di controllo e lo sforzo necessario per la compilazione, dato che il tempo a cui riferirsi durante la compilazione era il momento di presentazione della domanda (ben un anno prima), è possibile avanzare alcune perplessità circa l'affidabilità dei dati raccolti con i questionari. Anche ulteriori fattori strutturali ed esterni alla ricerca, andranno indubbiamente ad incidere sui risultati oggettivi.

Queste riflessioni a carattere generale, però, necessitano di essere verificate e questo era uno degli obiettivi della presente tesi.

Con l'obiettivo di esplorare l'avvenuta corrispondenza o meno tra le previsioni del decreto e la reale attuazione della ricerca in riferimento alle fasi di ideazione e accesso nei 12 Comuni, abbiamo anzitutto analizzato i dati concernenti il paniere di risorse economiche disponibili e quelle impiegate, il numero di richieste previste e quelle realmente presentate, il numero di nuclei familiari potenziali e quelli beneficiari. Da quest'analisi comparata abbiamo ottenuto sostanzialmente questi risultati:

- Le risorse economiche messe a disposizione per la sperimentazione sono insufficienti in relazione all'incidenza della povertà assoluta. Ciò è valido sia prendendo in esame ogni singolo contesto locale, che considerando in modo aggregato tutti e 12 i Comuni;
- Dei nuclei familiari con figli minori in possesso dei requisiti concernenti le caratteristiche reddituali e patrimoniali presenti nelle 12 città al momento della definizione del decreto, è stato stimato che solo il 7% del complesso dei "nuclei familiari eleggibili" avrebbe potuto accedere alla sperimentazione. Ciò conferma l'inadeguatezza delle risorse economiche disponibili;
- Nonostante sia stata rilevata quest'insufficienza di risorse, i budget assegnati

non sono stati totalmente impiegati. La media di fondi utilizzati dai Comuni si aggira intorno al 53% del totale e solo in tre casi supera il 95%. Solo in un caso il budget è risultato insufficiente dato che non ha permesso di coprire tutti i costi relativi alla sperimentazione, creando così una platea di nuclei familiari dichiarati idonei ma non pagabili;

- Il numero consistente di risorse residue è il risultato della scarsa adesione alla sperimentazione e della conseguente rigida selezione delle domande. In totale, infatti, solo il 38% dei richiedenti è rientrato nella platea di beneficiari dell'intervento a seguito della verifica dei requisiti d'accesso.

Da questi primi dati si può evincere il limitato impatto della sperimentazione a livello nazionale, nonché la scarsa corrispondenza tra le previsioni iniziali e la realtà dei fatti. Una volta rilevata questa condizione, però, è necessario individuarne le cause. A tal proposito sono state avanzate alcune ipotesi sostenendo che le cause principali di questa non avvenuta corrispondenza sono da ricercare tra le dinamiche individuali e sociali, le modalità operative e organizzative dei servizi e le previsioni stesse del decreto. La verifica delle ipotesi elaborate è stata effettuata attraverso la presa in esame della documentazione prodotta dagli enti locali per attuare la sperimentazione e l'analisi delle storie di vita raccolte nel corso del tirocinio.

Come abbiamo visto i servizi si sono organizzati in modo simile per quel che concerne le modalità operative per attuare la ricerca. La differenza più importante è quella che riguarda i destinatari del beneficio individuati in quasi tutti i Comuni, eccetto Bologna e Milano, tramite bando pubblico. Tra Comuni che hanno utilizzato la modalità dell'avviso pubblico e quelli, invece, che hanno provveduto a inviare i moduli per la richiesta ad un target ben specifico (gli utenti già in carico), non sono rilevabili differenze in merito all'utilizzo di risorse (Bologna e Milano rientrano entrambe nella media di fondi impiegati) e seguono il trend degli altri Comuni per quel che riguarda lo scarto tra numero domande presentate e il numero di beneficiari selezionati. L'impatto dell'una o dell'altra modalità d'avviso al pubblico, dunque, non spiega lo scarso numero di richieste.

Dopo aver analizzato quest'ipotesi, sono state prese in esame le modalità di consegna della domanda. Non ci sono segnali che possano far pensare, però, che le

diverse modalità previste possano aver inciso in modo consistente sul numero di richieste. Palermo, ad esempio, ha previsto un'unica modalità, ovvero, la consegna a mano presso la circoscrizione di appartenenza. Prevedere questa come unica modalità impedisce, in via teorica, di garantire a tutti l'accesso alla misura (basti pensare a coloro che non possono recarsi ai servizi per motivi di salute e lavoro o per paura di essere stigmatizzati). Questo potrebbe incidere notevolmente sul numero di richieste, invece, Palermo ha impiegato il 99% delle risorse destinategli, raggiungendo gli standard previsti dalla sperimentazione.

Per quanto riguarda, invece, la presenza di ulteriori requisiti fissati dai Comuni, abbiamo rilevato che solo Firenze e Torino hanno fatto ricorso espressamente a questa possibilità. Tutti i comuni coinvolti hanno in media dichiarato idonee circa la metà del totale di richieste ottenute. Torino rientra in questa media mentre nel caso di Firenze il numero di domande dichiarate idonee solamente un quinto del totale di richieste presentate, dunque, notevolmente al di sotto della media.

Dall'analisi documentale, con la quale abbiamo verificato parte delle ipotesi, non abbiamo individuato alcuna causa significativa che ha potuto soddisfare la ricerca delle cause che hanno portato alla poca affluenza alla sperimentazione. L'unico fattore che potrebbe risultare rilevante ai fini della nostra ricerca è, oltre alle tempistiche non rispettate, la presenza di ulteriori requisiti d'accesso o i criteri di precedenza stabiliti.

Fermo restando il problema dei requisiti d'accesso, lo scarso numero di richieste non può essere spiegato da questo solo fattore. Abbiamo dunque deciso di affrontare alcune questioni sociali e individuali per risalire alla radice del problema. Quest'analisi è stata effettuata sulle storie di vita raccolte nel corso del tirocinio a Venezia. Per questo motivo le osservazioni non sono generalizzabili ed estendibili a tutti e dodici i Comuni, ma possono ad ogni modo essere considerabili al fine di sviluppare ulteriori ricerche sul tema. Le storie raccolte sono state integrate da alcuni dati raccolti con i questionari d'accesso somministrati ai nuclei familiari beneficiari veneziani.

Da quest'analisi abbiamo potuto notare che alcuni fenomeni sociali e processi

individuali hanno determinato non solo la presentazione o meno della domanda (o il dubbio di presentarla), ma anche il modo del beneficiario di essere partecipe alla sperimentazione.

Non riprendiamo qui le considerazioni relative ai fattori individuali ma riportiamo quel che sembrerebbe essere il nocciolo duro della sperimentazione. Il numero scarso di domande sembrerebbe essere dovuto a uno scarso numero di beneficiari potenziali, a dispetto delle previsioni del Ministero. La questione problematica è la mancata corrispondenza tra requisiti e realtà sociale. La sperimentazione e di conseguenza i requisiti, sono stati delineati sulla base di una realtà di povertà statica e a tempo indeterminato. Per accedere alla misura si richiede, infatti, di essere una famiglia altamente povera con figli, ma, soprattutto, è necessario che la famiglia viva in una condizione di *povertà assoluta di lungo periodo*. Il requisito che ha bloccato più di tutti gli altri l'accesso alla misura è la necessità di "essere intrappolati ormai da troppo tempo in una condizione di povertà". Abbiamo visto, ad esempio, che uno dei criteri necessari è quello legato alla residenza, la quale dev'essere di almeno un anno al momento della presentazione della richiesta e non deve subire variazioni nel corso della sperimentazione. In base alle risposte date dai beneficiari del Comune di Venezia, si evince che ben il 47% dei beneficiari ha cambiato abitazione negli ultimi 3 anni, principalmente a causa delle spese d'affitto troppo alte. L'elevata mobilità residenziale dalle grandi città alle periferie o dalle periferie ai paesi limitrofi, può essere un fenomeno che ha fortemente inciso sulle richieste pervenute ai servizi. La povertà può essere una condizione di lungo periodo, ma è impensabile che una famiglia che vive in una condizione di povertà sia statica, anche dal punto di vista residenziale oltre che ad esempio, lavorativo. Il fenomeno della mobilità residenziale è in aumento, specialmente nelle grandi città. La sperimentazione, però, non ne tiene conto. Ciò è valido anche per gli altri ambiti di ricerca che abbiamo considerato e che sarebbe utile indagare anche nelle altre città, tenendo presente che operatori dei servizi e beneficiari stessi sono fonti inesauribili di dati qualitativi per la comprensione delle dinamiche interne ed esterne alla sperimentazione.

Il problema della sperimentazione è, in sostanza, che essa non ha creato una platea di beneficiari potenziali inesistenti. La sperimentazione mira a valutare una specifica realtà sulla quale successivamente delineare un istituto permanente di contrasto alla povertà. In base, però, alla mancata corrispondenza tra fenomeni sociali, politiche

pubbliche e requisiti d'accesso, che tipo di realtà potrà risultare? Se a ciò aggiungiamo le variazioni delle tempistiche della sperimentazione, quale sarà il livello di affidabilità dei dati? Le risposte a queste domande potranno risultare solo a sperimentazione compiuta.

Alla sperimentazione, però, è necessario attribuire un merito, ovvero, quello di consentire la raccolta di dati inerenti ad una specifica misura d'intervento, cosa che manca spesso in Italia. Ciò non equivale a dire che i dati saranno utili alla comprensione di una realtà effettiva. La struttura della valutazione della sperimentazione, però, potrebbe essere un utile modello da considerare anche nelle future politiche d'intervento.

Un ulteriore aspetto positivo della sperimentazione è che questa ha consentito una buona integrazione tra istituzioni. In alcune occasioni, inoltre, è avvenuta una collaborazione tra servizi che non avevano mai interagito tra di loro. Quest'aspetto è particolarmente rilevante poiché, come abbiamo più volte sostenuto, l'integrazione (tra politiche, servizi, istituzioni e livelli di governo) sembrerebbe essere il principio base per superare la categorialità insita alle logiche d'intervento in materia adottate in Italia.

Il tentativo perseguito attraverso la presente tesi, non è quello screditare o valorizzare la sperimentazione in sé, quanto piuttosto quello di contribuire alla conoscenza dei punti di forza e di debolezza della stessa. Possiamo affermare, in conclusione, che le basi fondamentali per la produzione di politiche volte garantire in modo universale la possibilità di accedere a standard di vita minimi, necessari al raggiungimento degli obiettivi individuali e comunitari, sono: *ricerca, integrazione e partecipazione*.

BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA.

Testi e articoli su rivista:

Franzini M., *Ricchi e poveri. L'Italia e le disuguaglianze (in)accettabili*, Milano, Università Bocconi Editore, 2010

Giampaglia G. e Biolcalcati Rinaldi F. (a cura di), *Le dinamiche della povertà in Italia alle soglie del 2000*, Napoli, Liguori, 2003

Ferrera M., *Le trappole del welfare. Uno Stato sociale sostenibile per l'Europa del XXI secolo.*, Bologna, Il Mulino, 1998

E. Somaini "Uguaglianza: teorie, politiche, problemi", Roma, Donzelli Editore, 2002

Saggio di C. Pasqualini "Globalizzazione e nuove povertà in Italia" in "Inltre povertà", Milano, Editoriale Jaca book, 2005

P.Basso (a cura di), *Razzismo di Stato. Stati Uniti, Europa, Italia.*, Milano, Franco Angeli, 2010

G. Esping-Andersen, *Le nuove sfide per le politiche sociali del XXI secolo*, in *Stato e mercato* n.2 agosto 2005, Bologna, Il Mulino

Paci M. Pugliese E. (a cura di), *Welfare e promozione delle capacità*, Bologna, Il Mulino, 2011

Busilacchi G. (2013), *Welfare e diritto al reddito. Le politiche di reddito minimo nell'Europa a 27*, Franco Angeli, Milano

Ivano Fucile, "La 'social card' odora di carità", in *Luna nuova*, n. 27 giugno 2008.

Articolo di La Stampa *La social card: una grave offesa alla dignità delle persone e dei nuclei familiari in condizione di disagio socio-economico* del 29 novembre 2008, riportato in "Prospettive assistenziali" n. 164 ottobre/dicembre 2008, "

Articolo di Repubblica del 26 novembre 2008 "Tremonti presenta la Social Card. Allo Stato costerà 450 milioni"

I.Madama, M. Jessuola "Minimum Income: the italian trajectory one, no one and one hundredthousand minimum income schemes", Febbraio 2014,

ANCI "Social card- delirio, nessun coinvolgimento dei Comuni" pubblicato in data 7 ottobre 2008

V. Belotti (a cura di), *Costruire senso, negoziare spazi. Ragazze e ragazzi nella vita quotidiana*, Firenze, Istituto degli Innocenti, 2010

Relazioni e rapporti di Ricerca

-Relazione finale della Commissione per l'analisi delle compatibilità macroeconomiche della spesa sociale, 28 febbraio 1997

-Rapporto del Gruppo di lavoro sul reddito minimo istituito dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali con Decreto del 13 giugno 2013, intitolato "*Verso la costruzione di un istituto nazionale di contrasto alla povertà*",

-Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. "La Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale: *un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale*". Documento redatto sulla base di COM(2010) 758 def., Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, 2011

-Centro studi Confindustria "L'economia italiana nella crisi globale", pubblicati nel Dicembre 2008

-Rapporto italiano a cura di CILAP EAPN Italia e EMIN "*Analisi di uno schema di reddito minimo in cinque stati membri*", Novembre 2014

-*Guida all'utilizzo degli strumenti di valutazione della Nuova social card*, redatto da Isfol dalla Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Testi normativi di riferimento

- Costituzione della Repubblica italiana, in vigore dal 1° Gennaio 1948

- Legge 8 novembre 2000, n. 328 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali"

- Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione"

-Decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale

-Legge 6 agosto 2008, n. 133 "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112

- Decreto "semplifica Italia" (art. 60 D.L.9/02/2012 n° 5 convertito in Legge 4/4/2012 n°35)

- Decreto 10 gennaio 2013 n.102 , Attuazione della sperimentazione della nuova carta acquisti, adottato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali in concerto col

Ministero dell'economia e delle finanze.

-Legge 27 dicembre 2013, n. 147 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilita' 2014)

- Decreto interministeriale n. 83473 del 1° agosto 2014 adottato dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e dal Ministero dell'economia e delle finanze

-Garante per la protezione dei dati personali "Linee guida in materia di trattamento di dati personali, contenuti anche in atti e documenti amministrativi, effettuato per finalità di pubblicità e trasparenza sul web da soggetti pubblici e da altri enti obbligati" (*Publicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 134 del 12 giugno 2014*)

- Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), Roma, 4 novembre 1950

- Patto internazionale sui diritti civili e politici, New York, 16 dicembre 1966

- Raccomandazione del Consiglio delle Comunità europee 92/441/CEE, del 24 giugno 1992

-Carta dei diritti dell'UE Nizza nel dicembre 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione.

-Raccomandazione della Commissione delle Comunità europee 2008/867/CE del 3 ottobre 2008,

-Risoluzione del Parlamento europeo del 6 maggio 2009

-Risoluzione del Parlamento europeo del 20 ottobre 2010

Link e Siti web

www.lavoro.gov.it

www.oecd.org

www.istat.it

http://ec.europa.eu/europe2020/index_it.htm

<http://emin-eu.net>

https://eminnetwork.files.wordpress.com/2015/06/emin_coe_moldova_may_2015.pdf

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

www.rovigooggi.it

<http://www.fns.usda.gov/sites/default/files/snap/SNAP-infographic-banner.pdf>

<http://www.istat.it/it/archivio/>

www.cilap.eu

www.confindustria.it

<http://www.researchgate.net/publication/260579274>

www.anci.it

www.isfol.it

www.fondazionepromozionesociale.it