

La lotta alla povertà dopo la social card

Cristiano Gori
Irs, Milano

Apriamo il 2009 tornando sulla social card recentemente introdotta dal Governo. Diverse ragioni sollecitano l'attenzione verso la nuova misura: i suoi contenuti, le implicazioni per i temi cari alla nostra rivista (la lotta alla povertà, il rapporto tra servizi e prestazioni economiche, l'equilibrio tra i livelli di governo) e le conseguenze sul prosieguo della legislatura.

La strategia della carta ripete quella del bonus bebè introdotto dal precedente Governo Berlusconi nel 2005. Oggi come allora, non si tratta di risorse ulteriori per le politiche sociali, bensì di una diversa distribuzione dei finanziamenti esistenti. Allo stanziamento di 450 milioni di euro annui per la carta, infatti, corrisponde una riduzione almeno equivalente dei trasferimenti statali destinati ai servizi sociali dei Comuni. La contrazione dei finanziamenti agli enti locali e il taglio di circa 300 milioni del Fondo nazionale politiche sociali permettono di affermarlo con certezza, anche se mancano ancora stime definitive. Come nel 2005, si riducono i servizi sociali dei Comuni e si attiva un nuovo contributo monetario statale. I tagli ai Comuni sono poco visibili nei media e ancor meno lo è l'unanime giudizio critico espresso, pure con accenti diversi, dagli esperti sulla nuova misura (cfr. Beltrametti, 2008; Gori, 2008; Mesini, 2008; Trento, 2008), mentre la sua introduzione è stata assai ben comunicata, ponendovi una forte enfasi. Come nel 2005 con il bonus bebè, dunque, l'Esecutivo segna un punto a suo favore in termini di consenso. Inoltre, si saltano gli enti locali, così da costruire un

rapporto diretto con gli indigenti, i quali si ricorderanno del Governo Berlusconi a ogni utilizzo della social card. Sulla bontà della carta, invece, il giudizio è articolato.

Per valutare l'adeguatezza dei 480 euro annuali di importo, 40 al mese, bisogna considerare che sono rivolti a persone in condizioni di povertà. Le ambizioni sono state limitate dalla scelta dell'Esecutivo di suddividere le risorse del recente piano anti-crisi in numerosi interventi e, contemporaneamente, di contenere l'impegno complessivo di spesa, ma è sbagliato affermare che la carta non servirà a nulla. Essa costituisce un incremento medio del 7% del reddito mensile disponibile delle famiglie che la ricevono (Baldini, Pellegrino, 2008): in termini monetari, dunque, pur non trattandosi evidentemente di un intervento risolutivo, avrà un impatto significativo. A differenza del nuovo bonus famiglia e di numerose innovazioni del passato, inoltre, questa misura non è una tantum, bensì pare destinata a rimanere negli anni. Il regolamento attuativo presenta un margine di ambiguità in proposito, poiché afferma che sarà mantenuta nella misura in cui le risorse affluite nell'apposito Fondo di finanziamento risulteranno sufficienti. A oggi, sono certi gli stanziamenti per il 2009 e per il 2010 e, comunque, sembra ragionevole attendersi che la carta continuerà anche successivamente, poiché il Governo ne ha fatto il fulcro della propria politica contro la povertà.

L'utenza coinvolta, 1,3 milioni di persone, rappresenta una parte minoritaria degli indigenti, anziani e famiglie con un figlio che

rispondono ai criteri di povertà previsti. I già richiamati vincoli del piano anti-crisi hanno inibito una più grande estensione, lasciando così scoperta la maggior parte dei poveri (Mesini, 2008). Mentre se ne auspica l'ampliamento, è da apprezzare la decisione di non considerare solo i pensionati (soggetti tradizionalmente privilegiati dai sostegni monetari, da ultimo con l'innalzamento delle pensioni basse a opera del Governo Prodi nel 2007), ma anche le famiglie con un figlio, poiché i nuclei con prole sono quelli tra cui più si è radicata l'indigenza nell'ultimo decennio. Inoltre, i criteri per ricevere la carta sono assai stringenti e fanno sì che gran parte dei gli utenti siano persone effettivamente in condizione di povertà: la quasi totalità appartiene al 20% della popolazione con minor reddito e il 70% delle risorse stanziate viene destinato a persone nel 10% della popolazione con più basso reddito (Baldini, Pellegrino, 2008). Si tratta di un aspetto rilevante in un Paese in cui la spesa assistenziale ha un ridotto effetto redistributivo e i poveri beneficiano di una sua quota limitata (Ranci Ortigosa, 2008).

Per incrementare il reddito dei poveri non era necessario dar vita a una nuova misura. Sarebbe stato sufficiente elevare i contributi economici esistenti (pensioni, assegni familiari, assegni per il terzo figlio) e accompagnare tale aumento con opportune indicazioni che lo indirizzassero verso le persone in maggiore difficoltà. Rispetto agli anziani, ad esempio, si potevano alzare le pensioni a coloro i quali rientrano nei criteri stabiliti per ricevere la carta. Invece, si frammenta ulteriormente il sistema dei sostegni monetari, già parcellizzato in troppe misure, continuando la logica che vede ogni Esecutivo introdurre una nuova, la propria "bandiera", e nessuno occuparsi di mettere in ordine quelle esistenti (Gori, 2008).

La social card è, inoltre, assai più complicata da gestire delle prestazioni economiche abituali. Si pensi all'impegno richiesto dalla sua distribuzione, dalle convenzioni con gli esercizi commerciali e così via, come testimoniano le recenti cronache. Il profilo delle persone interessate, però, rende immotivata la scelta di questa misura al posto dei contributi monetari usuali. La carta per l'acquisto di beni alimentari,¹ infatti, è stata ideata negli Stati Uniti e viene utilizzata in alcuni Comuni italiani esclusivamente per il sostegno a coloro i quali coniugano la povertà economica al disagio sociale. Viene consegnata a persone con bisogno di assistenza e comportamenti devianti (ad esempio problemi di alcol e di droga), affinché le risorse trasferite loro siano effettivamente utilizzate per acquistare cibo o altri beni primari e non, invece, droga o alcol (Beltrametti, 2004). La gran parte degli utenti della

Note
1 Come noto, la social card può essere impiegata anche per il pagamento di bollette della luce e del gas.

Social card: punti di forza

Miglioramento significativo del reddito dei beneficiari
Misura introdotta a regime (da confermare)
Fruita non solo da pensionati ma anche da famiglie con figli
Ricevuta da persone effettivamente in povertà

Social card: punti di debolezza

No nuovi stanziamenti, finanziata con riduzione dei servizi
Maggior parte dei poveri non coperti
Una misura ulteriore invece del riordino di quelle esistenti
Impegno organizzativo elevato e non necessario
Lotta alla povertà solo con contributi economici
Centralizzazione degli interventi

Social card: le alternative per le forze politiche

Centro-destra	la carta come punto di arrivo o la costruzione progressiva di una politica organica contro la povertà?
Centro-sinistra	una legislatura di pura critica o un ruolo di pungolo per passare dalla social card al reddito minimo?

social card, a partire dagli anziani, tuttavia, non ha comportamenti devianti.

Non è certo necessario sottolineare ai lettori di PSS l'errore di una nuova misura contro la povertà che esclude i servizi alla persona. Gli studi mostrano che l'inserimento sociale e lavorativo dei poveri si ottiene, in molti casi, grazie a un mix di misure economiche e servizi (di cura, contro il disagio, formativi), connubio utilizzato nelle altre realtà europee (cfr. Brandolini, Saraceno, 2007; Caritas, Fondazione Zancan, 2008). Per uscire dalla povertà le famiglie hanno sovente bisogno tanto di denaro quanto di informazioni, suggerimenti e stimoli dalle assistenti sociali, di asili per i propri figli, di formazione professionale o di assistenza per un anziano non autosufficiente. Nel nostro Paese, l'offerta di servizi è già particolarmente esile e non considerarli, anzi ridurle simultaneamente i finanziamenti (Ifel, 2008), significa ipotecare il welfare futuro. La loro marginalizzazione è coerente con una peculiare concezione dei rapporti tra i livelli di governo. Il menzionato mix denaro-servizi non può che fondarsi sullo sviluppo della lotta alla povertà nel territorio, condotta dagli enti locali. L'azione governativa procede, invece, in direzione opposta, rafforzando lo Stato e indebolendo ulteriormente i Comuni.

In sintesi, uno sguardo complessivo sulla social card mette in evidenza tre aspetti. Primo, si è deciso di non dedicare nuove risorse alla lotta contro la povertà e la carta viene finanziata grazie alla riduzione degli stanziamenti destinati ai servizi sociali. Le risorse dedicate alla povertà in Italia rimangono esigue e gli utenti raggiunti dalla nuova misura costituiscono una quota minoritaria degli indigenti. Secondo, la carta è un sostegno economico rilevante per chi la riceve: incrementa il reddito in modo significativo, viene fruita da persone che sono effettivamente povere e (dovrebbe) assicurare un'entrata stabile nel tempo. Terzo, la carta disegna una politica contro la povertà negativa: marginalizzazione dei servizi alla persona, centralizzazione degli interventi a livello statale, una misura ulteriore invece del riordino di quelle esistenti ed elevati costi organizzativi non necessari.

Chiunque sia interessato alla lotta contro la povertà è chiamato a confrontarsi con la social card. In Italia, unico Paese dell'Europa a 15 insieme alla Grecia, manca una misura di cittadinanza che garantisca un pacchetto base di tutele ai poveri (il reddito minimo d'inserimento). È ormai chiaro che le opportunità di procedere verso la sua costruzione nell'attuale legislatura sono legate allo svi-

luppo della social card, perché il Governo l'ha resa il fulcro della propria azione contro la povertà. I margini di miglioramento sono ancora ampi ed è auspicabile che l'Esecutivo mantenga la disponibilità a cambiare le proprie posizioni mostrata da giugno a oggi. Rispetto alla prima versione, presentata allora, infatti, sono stati modificati diversi punti deboli: non è più solo per i pensionati, non è più una tantum e sono stati migliorati i criteri di accesso.

I prossimi mesi porranno i leader politici davanti a un bivio. Enrico Letta, Ministro ombra del Welfare, dovrà scegliere tra una posizione di pura critica e un ruolo di pungolo all'Esecutivo. Può far passare oltre quattro anni senza provare a influenzare gli interventi, fermo in attesa della prossima legislatura, oppure può marcare stretto il Governo nella fase attuativa, elaborare un pacchetto di concrete proposte migliorative e spingere per il passaggio dalla social card ad una vera

politica contro la povertà. Maurizio Sacconi, Ministro del Welfare, dovrà decidere tra rimanere con questa versione della carta o farne il primo passo di un percorso. Può accontentarsi di una misura migliorabile e priva di un progetto riformatore, oppure può dare progressivamente vita a quella politica a favore degli indigenti sinora assente nel nostro Paese. Vedremo.

Bibliografia

Baldini M., Pellegrino S., 2008, "Si fa presto a dire bonus", *www.lavoce.info*, 10 dicembre.
 Beltrametti L., 2004, *Vouchers. Presupposti, usi e abusi*, Il Mulino, Bologna.
 Beltrametti L., 2008, "Il sofisticato populismo della carta acquisti di Tremonti", *www.nelmerito.com*, 1 luglio.
 Brandolini A., Saraceno C. (a cura di), 2007, *Povertà e benessere. Una geografia delle disuguaglianze in Italia*, Il Mulino, Bologna.
 Caritas, Fondazione Zancan, 2008, *Ripartire dai poveri*, Il Mulino, Bologna.
 Gori C., 2008, "Ma lo strumento va perfezionato", *Il Sole 24 Ore*, 2 dicembre, p. 6.
 Ifel, 2008, *Economia e finanza locale. Rapporto 2008*, Ifel, Roma.
 Mesini D., 2008, "La social card: problema o soluzione?", *Prospettive sociali e sanitarie*, 22, p. 6.
 Ranci Ortigosa, 2008, "Il reddito minimo d'inserimento", in Guerzoni L. (a cura di), *La riforma del welfare. Dieci anni dopo la "Commissione Onofri"*, Il Mulino, Bologna, pp. 441-459.
 Trento S., 2008, "Ma la social card è la via giusta?", *Corriere Economia*, supplemento a *Il Corriere della Sera*, 8 dicembre, p. 13.

SEGNALAZIONI

AA. VV.
SALUTE GLOBALE E AIUTO ALLO SVILUPPO
ETS, Pisa, 2008

Se un bambino di una nostra città morisse per una semplice diarrea ne parlerebbero i giornali. Ma degli oltre due milioni di bambini che ogni anno muiono per questo ordinario problema intestinale non ne parla nessuno. Se poi consideriamo altre malattie facilmente curabili, ad esempio la polmonite, il numero di quei morti sale a circa 9 milioni e mezzo.

Oltre a illustrare questo dramma, il libro analizza le politiche di aiuto sanitario rivolte ai paesi in via di sviluppo, cercando di rappresentare le diverse filosofie alle quali sono ispirate e criticandone alcuni aspetti. Non è scontato cosa significhi aiutare qualcuno, lo si può fare in diversi modi. Si può operare "orizzontalmente", avendo come obiettivo il miglioramento dei sistemi sanitari già presenti nei paesi dove si interviene, oppure "verticalmente" creandone di nuovi e specifici, ma che dipendono direttamente - forse troppo - da chi dall'esterno porta un aiuto. Come valutare l'efficacia di questi interventi? Si tratta di questioni

complesse, ma di sicuro uno dei criteri da adottare è confrontare il denaro investito rispetto al numero di vite salvate.

Tuttavia, al di là delle scelte che vengono fatte, occorre maturare una consapevolezza generale del problema, perché, come si legge in un editoriale della prestigiosa rivista *Lancet*, molte persone "stanno morendo perché coloro che hanno il potere di prevenire quelle morti hanno scelto di non agire".

L'Osservatorio Italiano sulla Salute Globale (www.saluteglobale.it) ha come finalità la promozione del diritto alla salute a livello globale e si propone di fornire a istituzioni, enti, organizzazioni della società civile e a tutti i soggetti interessati strumenti di analisi, valutazione e decisione per la definizione di strategie e azioni appropriate.