

PER UN PIANO NAZIONALE CONTRO LA POVERTÀ

La proposta in sintesi (a cura di Cristiano Gori, Massimo Baldini, Emanuele Ciani, Paolo Pezzana, Stefano Sacchi, Pierangelo Spano, Ugo Trivellato)

1. Da dove partiamo

La politica italiana è tradizionalmente disattenta verso i poveri. Lo dice la vita concreta delle persone coinvolte e intere biblioteche di studi lo documentano. Oggi ce lo ricorda la crisi economica, che ha trovato queste famiglie senza i mezzi per proteggersi. Ce lo ricordano anche i confronti con i sistemi di welfare degli altri paesi, che rivelano il ritardo italiano nel fronteggiare le situazioni di disagio.

Nel dicembre 2008 il Governo Berlusconi ha avviato la Carta Acquisti - meglio nota come Social Card – rivolta alle famiglie povere con anziani di almeno 65 anni e bambini entro i 3 anni. Pure limitata, si tratta della prima misura nazionale contro la povertà introdotta in Italia¹, aspetto non sottolineato a sufficienza nel dibattito pubblico. È, inoltre, a differenza di molti altri, un intervento che guarda alla famiglia come soggetto, poiché la possibilità di ottenerla dipende dalle complessive risorse familiari. Per attivare la Carta è stata costruita un’infrastruttura istituzionale che permette oggi di raggiungere i poveri in tutto il paese. Due anni d’impiego – la Carta è in uso dal dicembre 2008 – hanno permesso di evidenziarne con chiarezza sia i tratti positivi sia le criticità (tra le quali la limitazione a due tipi di famiglie, il basso numero di utenti, l’esiguità dell’importo e l’assenza di servizi alla persona).

Questo volume presenta la proposta Acli per un piano triennale contro la povertà assoluta in Italia. S’intende partire da quanto è stato realizzato grazie alla Social card contro la povertà assoluta – cioè la povertà più dura, che tocca il 4.7% delle famiglie italiane nelle condizioni peggiori - con lo scopo di migliorare e ampliare lo sforzo pubblico. L’attuazione del piano permetterà, entro la fine del triennio, di erogare la Nuova Social Card (NSC) a tutte le famiglie che vivono questa difficile condizione. La NSC avrà un importo superiore alla Carta Acquisti, sarà un mix di soldi e servizi, e sarà fornita dal sistema di welfare locale.

Ad animare la nostra proposta sono *lo spirito del cambiamento possibile e il pragmatismo*. Non intendiamo né rinunciare a modificare il welfare né proporre una riforma economicamente insostenibile in questa congiuntura, dunque cerchiamo un punto di equilibrio tra i nostri desideri e la sostenibilità di bilancio. Vogliamo altresì prendere il meglio della Social Card, valorizzando i punti di forza e agendo su quelli di debolezza. Proponiamo un percorso di trasformazione graduale, attentamente monitorato e valutato, unica possibilità per radicare i mutamenti nel territorio.

Parlare di cambiamento possibile potrebbe sembrare darsi un obiettivo minimale, ma non è così: il Piano proposto costituirebbe *la più grande riforma mai realizzata per i poveri in Italia*.

¹ Se si escludono sperimentazioni, prestazioni una tantum e interventi di alcune Regioni.

2. Di chi stiamo parlando

Quella assoluta è la più dura tra le povertà. La sperimenta, infatti, *una famiglia che non dispone dei beni e dei servizi necessari a raggiungere un livello di vita “minimamente accettabile”*, come definito dall'Istat. Livello di vita “minimamente accettabile” significa, in concreto, poter raggiungere livelli nutrizionali adeguati, vivere in un'abitazione con un minimo di acqua calda ed energia, potersi vestire decentemente e così via. Il concetto di povertà assoluta si basa sull'idea che sia possibile individuare un paniere di beni e servizi primari il cui consumo è considerato necessario per evitare di cadere in uno stato di privazione. Il paniere è poi esprimibile in termini monetari così da determinare un livello assoluto di spesa, il cui mancato raggiungimento segnala una condizione di povertà².

La misura Istat della povertà assoluta fa riferimento alla spesa per consumi delle famiglie. Così calcolata, si trova in povertà assoluta il 4,7% delle famiglie italiane, pari a circa 1,2 milioni di nuclei e 3 milioni di persone. La nostra proposta utilizza la misura della povertà basata sul reddito disponibile delle famiglie, per motivi legati all'attuale disegno della Social Card e all'ipotesi di riforma. Se si prende come riferimento la povertà assoluta definita in base al reddito, questa ammonta al *5,1% della popolazione italiana*; d'ora in avanti si farà riferimento a questa³. Contrariamente a un diffuso luogo comune, la povertà assoluta si presenta in misura significativa anche al di fuori del Mezzogiorno, cosicché le famiglie italiane in questa condizione si dividono in egual misura tra Centro-Nord e Sud. Nel 44% dei casi il capofamiglia⁴ è lavoratore⁵, nel 41% è pensionato o in altra condizione non professionale (prevalentemente casalinghe) e nel 15% disoccupato. Rischi di povertà assoluta superiori alla media sono tipici delle famiglie molto numerose, ma anche di quelle composte da una sola persona.

² Questa definizione si differenzia da quella di povertà relativa, condizione sperimentata da chi possiede risorse significativamente inferiori a quelle detenute in media dagli altri membri della società in cui vive. Abitualmente, in Italia si definisce in povertà relativa una famiglia di due persone con una spesa media mensile inferiore alla spesa media individuale. La povertà relativa, quindi, è una forma estrema di disuguaglianza, mentre la povertà assoluta è l'assenza di un minimo di beni e servizi per vivere decentemente.

³ La scelta di impiegare la definizione di povertà basata sui redditi è motivata nel testo. In ogni modo, le differenze con i dati Istat sono minime.

⁴ Inteso come il percettore del reddito più elevato in famiglia.

⁵ Le famiglie povere assolute con capofamiglia occupato costituiscono un insieme molto eterogeneo: in genere è presente un solo lavoratore con un reddito decisamente basso, spesso il numero dei familiari a carico è elevato, infine in molti altri casi il capofamiglia si dichiara occupato (dipendente o autonomo), ma a ben guardare risulta aver lavorato solo in modo intermittente e per pochi mesi nel corso dell'ultimo anno. Un'altra caratteristica distintiva delle famiglie povere con persona di riferimento occupata consiste nel vivere spesso in affitto. In generale, la povertà assoluta, se valutata in termini di reddito (vedi prossima nota), può cogliere molte famiglie che si trovano in una fase di transizione tra un lavoro e l'altro.

Box 1 – A chi si rivolge la nostra proposta⁶

- Le famiglie italiane in povertà assoluta sono il 5,1% del totale
- Il 49% di queste famiglie vive al Sud e il 51% nel Centro-Nord
- Il capofamiglia è lavoratore nel 44% dei casi, pensionato o in condizione non professionale nel 41% e disoccupato nel 15%
- La povertà assoluta è particolarmente presente nelle famiglie con 5 componenti o più (due genitori e tre figli o più) e in quelle con 1 solo componente
- Il 66% dei capofamiglia ha la licenza elementare o media⁷

3. Le linee di cambiamento

Proponiamo un Piano triennale 2011-2013 che migliori e sviluppi la Carta Acquisti attuale così da *trasformarla nella Nuova Social Card (NSC)*, attraverso un percorso graduale. Vediamo ora gli interventi suggeriti e le caratteristiche che la riformata misura assumerebbe una volta completato il Piano triennale, mettendole a confronto con la situazione attuale.

Universalismo

La Carta ha avuto il pregio di guardare ai poveri assoluti e il limite di considerare solo alcuni tra loro. Oggi la possono ricevere le famiglie in povertà assoluta con persone di almeno 65 anni o con bambini entro i tre anni. Prevediamo di ampliare l'utenza così da *raggiungere l'intero universo delle famiglie in povertà assoluta*, oltre un milione, pari – come detto – al 5,1% del totale.

Vogliamo *un reale universalismo*: inseriamo quindi tre indicazioni ulteriori per far sì che tutti i veri poveri ricevano effettivamente la Nuova Social Card, mentre chi non vive questa condizione non ne possa beneficiare.

Primo, mentre oggi la Carta è erogata esclusivamente ai cittadini italiani riteniamo che – coerentemente con il diritto comunitario e le disposizioni della Corte di Giustizia Europea – si debba estendere la misura universalmente a tutte le persone rientranti nei criteri di accesso per la NSC che abbiano una valida residenza in Italia, in quanto siano iscritte all'anagrafe della popolazione residente e dispongano di un domicilio, anche di elezione, in un Comune Italiano da

⁶ Le nostre stime si basano su dati dell'indagine It-Silc riguardanti i redditi delle famiglie italiane al 2006, i più recenti disponibili al momento della preparazione del testo. È ragionevole supporre che le caratteristiche delle famiglie in povertà assoluta non siano cambiate in maniera rilevante da allora a oggi.

⁷ La versione completa della proposta illustra con maggiore ampiezza la metodologia di analisi della povertà utilizzata e descrive in modo più esteso le caratteristiche delle famiglie in questa condizione. Avviene qui ciò che accadrà per tutte le idee presentate nelle prossime pagine: ognuna viene illustrata nelle sue linee generali mentre la versione completa della proposta l'approfondisce molto di più, discutendo dettagliatamente come tradurla in pratica.; in merito non vi saranno ulteriori note nel testo. Nelle note saranno segnalate solo le idee non discusse in alcun modo in questa sintesi e presentate esclusivamente nella versione completa.

almeno tre mesi. Ove si tratti di cittadini di un Paese diverso dall'Italia occorrerà inoltre che: *se cittadini UE, siano in possesso dell'attestazione di iscrizione anagrafica prevista dal D. Lgs 30/2007 (per permanenze oltre i tre mesi); se cittadini di un Paese non UE, siano titolari almeno di un permesso di soggiorno ovvero di un permesso CE⁸ per soggiornanti di lungo periodo (ottenuto dopo cinque anni di soggiorno legale).*

Secondo, introduciamo *una specifica strategia per raggiungere le persone senza dimora* e in condizione di grave emarginazione, agendo sulla rimozione delle barriere effettive che hanno reso di difficile accesso la Social Card anche per le poche persone senza dimora attualmente eleggibili (quelle ultrasessantacinquenni).

Terzo, proponiamo *un'incisiva strategia di controlli*, tesa a rafforzarli sensibilmente rispetto a oggi e articolata su più livelli: le risorse economiche da considerare, le fonti presso cui reperire i dati per le verifiche e le sanzioni.

Universalismo: chi sono gli utenti

Italia 2011 <i>Social Card</i>	Italia 2013 <i>Nuova Social Card (NSC)</i>
Famiglie in povertà assoluta con persone di almeno 65 anni o bambini entro i tre anni	Tutte le famiglie in povertà assoluta
Famiglie di cittadini italiani	Tutte le famiglie residenti in Italia e, se cittadini extra UE, titolari di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo

Adeguatezza

Vogliamo elevare l'importo della Carta rispetto agli attuali 40 Euro mensili. Per farlo abbiamo cercato un punto di equilibrio tra il desiderio di sostenere al meglio le famiglie povere e l'esigenza di costruire una proposta attuabile in tempi rapidi e a costi ragionevoli. Inoltre, mentre oggi l'importo è uguale per tutti riteniamo sia giusto differenziarlo in base alle condizioni delle famiglie, così da dare di più a chi vive la povertà più dura.

La NSC passa da 40 Euro mensili per tutti a 129 Euro mensili medi (circa 1.550 annui), che si differenziano in base alle condizioni di povertà; le famiglie in situazione di particolare disagio

⁸ Il permesso CE è, dall'8 gennaio 2007, per effetto del D. Lgs. 3/2007, attuativo della Direttiva del Consiglio dell'Unione Europea 2003/109/CE, il documento di riconoscimento di status giuridico che viene concesso, in sostituzione della precedente "carta di soggiorno" ai cittadini di Paesi Terzi soggiornanti di lungo periodo nel paese. Si tratta di un permesso di soggiorno a tempo indeterminato che può essere richiesto solo da chi possiede un permesso di soggiorno in Italia da almeno 5 anni.

ricevono un importo superiore alla media. Questo significa un incremento medio del 18% del reddito familiare, valore che per circa la metà delle famiglie utenti supera il 40%.

Adeguatezza: l'importo mensile

Italia 2011 <i>Social Card</i>	Italia 2013 <i>Nuova Social Card (NSC)</i>
• 40 Euro	• In media 129 Euro
• Importo uguale per tutti i livelli di povertà	• Importo maggiore per le situazioni di povertà più grave

Equità territoriale

Attualmente la soglia di disponibilità economiche da non superare per ricevere la Card è la stessa in tutto il paese, mentre il costo della vita risulta diverso: nel Nord è superiore rispetto al Sud, sino al 30% in più. In termini reali ciò penalizza l'area dove il costo della vita è più alto, cioè il Nord. Nella nostra proposta *le soglie di accesso variano a seconda del costo della vita nell'area geografica di residenza.* Così facendo riusciamo a considerare in maniera uguale le condizioni di famiglie che vivono in territori differenti. Rispetto a oggi, ciò significa incrementare la percentuale di utenti della NSC nel settentrione. Attualmente il 65% degli utenti risiede nel Mezzogiorno⁹: con la nostra proposta diventerebbe il 49%¹⁰. Secondo la stessa logica di equità territoriale, per assicurare un uguale potere d'acquisto in tutto il paese *l'importo della NSC risulta maggiore nelle aree geografiche dove il costo della vita è superiore, cioè quelle settentrionali.*

Equità territoriale: le variazioni di soglie d'accesso e importo

Italia attuale <i>Social Card</i>	Italia in tre anni <i>Nuova Social Card (NSC)</i>
• Soglie d'accesso uguali in tutto il paese	• Soglie d'accesso maggiori dove il costo della vita è maggiore
• Importo uguale in tutto il paese	• Importo maggiore dove il costo della vita è maggiore

⁹ Inps, 2010, *Rapporto Annuale*, Roma, Inps.

¹⁰ S'intende evidentemente il 49% dell'utenza finale, a cui si arriverà nel 2013 con il compimento della riforma. Come numero, la realizzazione della riforma fa aumentare i beneficiari sia a nord sia a sud.

Welfare locale

La nostra riforma prevede che *alla prestazione monetaria - la Carta com'è adesso - venga aggiunta la fornitura di servizi alla persona*. La necessità di combattere la povertà attraverso un mix di denaro e servizi è condivisa da tutti gli esperti, e si tratta della strada concretamente seguita negli altri paesi europei. Le famiglie necessitano sovente di azioni capaci non solo di tamponare lo stato di povertà (la mancanza di denaro) ma anche di agire sulle cause (i fattori responsabili delle difficoltà di vita): solo l'azione dei servizi può farlo. L'esigenza è particolarmente pressante nel caso della povertà assoluta, la più grave, proprio perché questa condizione vede il legame maggiore tra deficit di risorse economiche e difficoltà di vita.

La proposta prevede il coinvolgimento dell'intera rete di servizi alla persona, secondo le modalità che potranno realizzarsi nei vari territori. Entro 60 giorni dal ricevimento della NSC, l'utente si presenta al Comune di riferimento, dove un operatore sociale lo incontra e svolge un *pre-screening* del caso. Decide cioè, sulla base della necessità prevalente, a quale percorso indirizzarlo tra quelli possibili:

- a) presa in carico sociale, quando la necessità prevalente è legata a disagio personale e sociale, al bisogno di cura di anziani, persone con disabilità e bambini, al superamento di situazioni di dipendenza;
- b) presa in carico per l'occupabilità, quando la necessità prevalente riguarda l'inserimento lavorativo, la formazione scolastica o quella professionale;
- c) esclusivamente sostegno economico, in cui la necessità prevalente è solo di natura monetaria.

Nei casi a e b, l'utente e la sua famiglia ricevono una valutazione complessiva della propria condizione e ottengono la formulazione del Pia (Progetto d'inserimento individualizzato). Il Pia contiene l'indicazione dei servizi opportuni da ricevere e l'insieme di diritti e doveri del contraente. Nella prima situazione il Pia sarà responsabilità dei servizi sociali comunali e nella seconda dei centri per l'impiego; a questi ultimi vengono indirizzati i membri della famiglia abili al lavoro che siano in condizione di svolgere attività lavorativa o formativa¹¹. In ogni caso, il programma personalizzato dovrà poi essere seguito nei suoi esiti nel tempo, attraverso un lavoro di monitoraggio del caso¹².

¹¹ In questo caso, il programma d'inserimento lavorativo, formativo o di riqualificazione professionale predisposto dal Centro per l'impiego rappresenta la parte fondante della Pia. La componente di attivazione è illustrata nel paragrafo 4.6.

¹² Il testo discute anche i nodi dello strumento Carta. Nel triennio di attuazione del Piano *non abbiamo proposte definitive concernenti il suo profilo*. L'unica idea precisa riguarda il formato della NSC, che non dovrebbe essere distinguibile (all'esterno) da un qualsiasi Bancomat: non dovrebbe cioè consentire, ad esempio, al vicino che fa la spesa di identificare il beneficiario che la usa come "povero", e dovrebbe così contribuire a evitare rischio dello stigma. Pur non immaginando quale sarà il punto di arrivo, vediamo chiaramente quello di partenza. *Riteniamo, infatti, che gli obiettivi della proposta rendano necessario aprire un confronto su come migliorare lo strumento Carta e che il triennio del Piano dovrebbe essere sfruttato al fine sia di approfondire le riflessioni in merito sia di compiere alcune sperimentazioni di possibili sviluppi*. Tre sono i temi principali con cui confrontarsi in questa fase. Primo, *le effettive modalità di utilizzo dello strumento dopo averne elevato l'importo*. Secondo, *le effettive modalità di utilizzo dello*

Welfare locale: i servizi alla persona

Italia 2011 <i>Social Card</i>	Italia 2013 <i>Nuova Social Card (NSC)</i>
• Social Card: prestazione monetaria	• Nuova Social Card: prestazione monetaria + servizi alla persona
• Nessun ruolo dei Comuni	• Ai Comuni la valutazione sociale e la regia del welfare locale

Welfare mix: il ruolo del Terzo Settore

*La NSC assegna uno spazio di rilievo al Terzo Settore, più ampio rispetto alla Carta attuale. La proposta chiama il Terzo Settore a numerosi compiti: a) co-progettare le nuove politiche locali contro la povertà attivate negli ambiti sociali grazie alla NSC, b) utilizzare le proprie “antenne” per avvicinare l’emarginazione – informando, raggiungendo le persone in difficoltà, accompagnandole verso il sistema di welfare locale, c) offrire servizi di qualità, capaci di sostenere l’inserimento sociale delle famiglie coinvolte, d) fare *advocacy* per garantire la qualità delle politiche e il rispetto dei diritti negati.*

Al fine di sostenere la realizzazione di un siffatto welfare mix nel territorio si prevede a livello nazionale la stipula di *un accordo quadro riguardante l’erogazione della NSC, e dei relativi servizi, tra lo Stato (attraverso il Ministero del Welfare), i Comuni (attraverso l’Anci) e il Terzo Settore (attraverso il Forum del Terzo Settore e altri soggetti pertinenti)*. L’accordo quadro servirebbe a definire in dettaglio i rispettivi ruoli di Stato, Comuni e Terzo Settore nelle politiche locali legate alla NSC. Inoltre, fornirebbe un pacchetto di linee guida finalizzate a facilitare le concrete azioni da compiere a livello locale. Infine, individuerrebbe le modalità per lo scambio delle rispettive esperienze e buone pratiche tra i diversi territori.

Si prospetta, inoltre, un’attività di vigilanza indipendente sull’effettiva realizzazione del Piano, da svolgere a livello sia regionale sia nazionale. Il Governo attiverà - si vedrà nel paragrafo 4 - un sistema di monitoraggio e valutazione del Piano, con un suo rapporto annuale. *Si prevede che il Terzo Settore realizzi un proprio “Documento annuale sull’attuazione del Piano”, basato sui dati forniti dal Governo così come su altri raccolti in modo autonomo attraverso la sua rete territoriale.* Annualmente sarà elaborato un documento per ogni Regione, da parte dalle locali rappresentanze del Terzo Settore, e poi si darà vita a un testo di sintesi di carattere nazionale. I documenti conterranno le analisi del Terzo Settore su quanto è stato realizzato negli ultimi 12 mesi e le sue proposte di miglioramento.

strumento dopo averne ampliato l’utenza. Terzo, il ruolo dello strumento Carta nella prospettiva di una riforma del welfare. Questi aspetti sono esaminati in maggiore dettaglio nel libro.

Welfare mix: il ruolo del Terzo Settore

Italia 2011 <i>Social Card</i>	Italia 2013 <i>Nuova Social Card (NSC)</i>
Non esiste di un sistema di welfare mix intorno alla Carta Acquisti	Il Terzo settore nel territorio co-progetta gli interventi, fornisce servizi e avvicina le famiglie povere alla NSC

Utenti attivi

In generale, salvo che svolgano compiti di cura di altri membri minori, disabili o anziani non autosufficienti come previsto nella PIA, *tutti i membri della famiglia in età compresa tra 18 e 59 anni ed abili al lavoro devono iscriversi al Centro per l'impiego provinciale e dichiararsi immediatamente disponibili ad accettare qualsiasi offerta di lavoro (nei limiti di un pendolarismo ragionevole ed economicamente sostenibile) e a frequentare corsi di formazione o di riqualificazione professionale.* I membri in età di obbligo scolastico devono fornire evidenza della frequenza scolastica, pena la sospensione dell'erogazione della NSC. Successivamente all'obbligo scolastico, i membri minori devono proseguire l'istruzione nella scuola secondaria o nella formazione professionale fino al compimento della maggiore età.

Il Centro per l'impiego predispone un programma personalizzato d'inserimento lavorativo e/o formativo o di riqualificazione professionale. In generale, a tutti i beneficiari devono essere offerti dal Centro per l'impiego corsi qualificati volti all'acquisizione e al raffinamento delle capacità di base necessarie per ottenere e mantenere un posto di lavoro.

Un aspetto importante nell'incentivazione dell'occupazione tra i beneficiari in grado di lavorare riguarda il modo di considerare il reddito da lavoro ai fini dell'erogazione della NSC. Allo scopo di ridurre il rischio di "trappole della povertà" *il reddito netto da lavoro viene computato, nella prova dei mezzi, solo nella misura dell'80%.*

Utenti attivi: il rapporto con il lavoro

Italia 2011 <i>Social Card</i>	Italia 2013 <i>Nuova Social Card (NSC)</i>
-	Condizionalità a impegni formativi, istruzione e ad accettare offerte di lavoro

Cittadinanza nazionale

La NSC (prestazione monetaria + servizi) costituirà *un livello essenziale delle prestazioni sociali (Lep)*, il primo per le politiche sociali a essere introdotto nel nostro paese. Diventerebbe così, con il graduale percorso attuativo delineato, un vero diritto di cittadinanza nazionale per le persone povere, accompagnato da un preciso pacchetto di doveri.

Questo primo livello essenziale nel sociale farebbe della nuova Carta un “*laboratorio di federalismo*”, ricco d’indicazioni e stimoli per l’introduzione dell’assetto federale nel nostro paese, come illustrato nel paragrafo 6. La realizzazione di un livello essenziale nel triennio del piano, infatti, fornirebbe ampie indicazioni – provenienti dall’esperienza – su come costruire il federalismo nel sociale, che sarebbero raccolte e valorizzate attraverso un dettagliato lavoro di valutazione/monitoraggio. *Sinora, invece, il percorso di riforma federalista si è concentrato solo sulla sanità ospedaliera.* Nel sociale l’assenza di un’esperienza di livelli essenziali cui fare riferimento – a differenza della sanità ospedaliera, appunto – rende particolarmente *urgente acquisire elementi di realtà che permettano di discutere come potrebbe in concreto realizzarsi il federalismo.* Il rischio è trascorrere i prossimi anni dedicandosi solo agli aspetti teorici e alle tematiche giuridiche, dimenticando il confronto con l’operatività.

Cittadinanza nazionale: i livelli essenziali

Italia 2011 <i>Social Card</i>	Italia 2013 <i>Nuova Social Card (NSC)</i>
• Social Card (prestazione monetaria)	• Nuova Social Card (prestazione monetaria + servizi) = primo livello essenziale nel sociale

LA PROPOSTA IN SINTESI

ITALIA 2011: SOCIAL CARD		ITALIA 2013: NUOVA SOCIAL CARD (NSC)	
Universalismo: chi sono gli utenti			
Famiglie in povertà assoluta con persone di almeno 65 anni o bambini entro i tre anni		Tutte le famiglie in povertà assoluta	
Famiglie di cittadini italiani		Tutte le famiglie residenti in Italia e, se cittadini extra UE, titolari di permesso CE per soggiornanti di lungo periodo	
Adeguatezza: l'importo mensile			
40 Euro		In media 129 Euro	
Importo uguale per tutti i livelli di povertà		Importo superiore alla media per le situazioni di povertà più grave	
Equità territoriale: le variazioni di soglie		d'accesso e importo	
Soglie d'accesso uguali in tutto il paese		Soglie d'accesso maggiori dove il costo della vita è maggiore	
Importo uguale in tutto il paese		Importo maggiore dove il costo della vita è maggiore	
Welfare locale: i servizi alla persona			
Social Card: prestazione monetaria		Nuova Social Card: prestazione monetaria + servizi alla persona	
Nessun ruolo dei Comuni		Ai Comuni la valutazione sociale e la regia del welfare locale	
Welfare mix: il ruolo del Terzo Settore			
Non esiste di un sistema di welfare mix intorno alla Carta Acquisti		Il Terzo settore nel territorio co-progetta gli interventi, fornisce i servizi e avvicina le famiglie povere alla NSC	
Utenti attivi: il rapporto con il lavoro			
-		Condizionalità a impegni formativi, istruzione e ad accettare offerte di lavoro	
Cittadinanza nazionale: i livelli essenziali			
Social Card (prestazione monetaria)		Nuova Social Card (prestazione monetaria + servizi) = primo livello essenziale nel sociale	

4. Il Piano 2011-2013

Quello delineato sin qui è lo scenario al quale si vuole giungere nel 2013. Per farlo, proponiamo di realizzare *un percorso triennale di progressiva estensione dell'utenza della NSC. Introdurre un cambiamento gradualmente – monitorandolo con attenzione (vedi sotto) – è l'unico modo affinché possa radicarsi nel territorio* una misura più impegnativa della Carta attuale anche sul piano organizzativo, poiché prevede una parte di servizi. Inoltre diluire l'incremento degli stanziamenti nei tre anni permette di renderlo meglio sostenibile per il bilancio pubblico. Bisogna partire nel 2011 dall'attuale target della Carta (elevando gli importi rispetto a oggi e coinvolgendo i servizi), poi estendere il target a tutte le famiglie con figli minori e, infine, a tutti i poveri.

L'estensione progressiva dell'utenza

2011 = famiglie con almeno un figlio entro i tre anni o con almeno un componente di 65 anni o più

2012= + nuclei con almeno un figlio minore o con almeno un componente di 60 anni o più

2013= + nuclei senza anziani e senza minori (= **tutte le famiglie in povertà assoluta**)

Monitoraggio e valutazione sono centrali nella nostra proposta. Gradualità e monitoraggio/valutazione costituiscono parti diverse di uno stesso approccio: quello di chi vuole valorizzare la concreta esperienza che matura nel territorio, così da “imparare” da questa per migliorare gli interventi. Vogliamo che venga *monitorata passo dopo passo l'attuazione del Piano* e che ne siano *valutati attentamente gli effetti sulle condizioni delle famiglie* in povertà. Si dovrà produrre un *Rapporto annuale sull'attuazione* e un *Rapporto di fine triennio*. E, soprattutto, in ogni passo della realizzazione del Piano bisognerà tener conto di quanto emerge da monitoraggio e valutazione, così da fondare le azioni su concreti dati di esperienza¹³.

¹³ La versione completa della proposta illustra la nostra strategia per monitoraggio e valutazione. Vengono lì presentate le azioni principali da svolgere e i loro criteri metodologici.

5. Quanto costa il Piano

Per realizzare la riforma è necessario stanziare – in ognuno dei tre anni del Piano - *ogni anno 787 milioni di Euro addizionali* rispetto al precedente (una cifra pari al 0,05% del Pil). La somma è suddivisa tra 667 milioni per *il contributo monetario* e 120 per *i servizi*. Il percorso di graduale incremento porta ad avere *a regime – cioè a partire dal 2013 – una spesa annua di circa 2360 milioni superiore rispetto ad oggi, con 2000 milioni per il contributo monetario e 360 milioni per i servizi*. Il contributo monetario è a carico dello Stato, la spesa per i servizi è suddivisa a metà tra Stato e Regioni.

La spesa

Ogni anno del triennio bisogna spendere una cifra addizionale di:

787 milioni di Euro (= 0,05% del PIL), di cui

667 per contributo monetario (a carico dello Stato)

120 per servizi (a metà tra Stato e Regioni)

Le risorse debbono essere recuperate all'interno del bilancio pubblico esistente: siamo ovviamente contrari ad aumenti delle tasse o della spesa pubblica. Non sta a noi indicare dove bisognerebbe prendere questi soldi. Il nostro impegno è stato rendere questa scelta il più agevole possibile. Abbiamo cioè elaborato un'ipotesi che – qualora la decisione pro-poveri venga assunta – risulti *finanziabile con un sforzo contenuto rispetto alle poste di bilancio esistenti*. I confronti con i flussi della spesa pubblica illustrati nella versione completa della proposta¹⁴ confermano un punto ben noto agli economisti: 787 milioni costituiscono *un volume di risorse contenuto rispetto agli abituali flussi della spesa pubblica*, in presenza di una volontà politica nella direzione prospettata si tratta di una riforma agevolmente finanziabile.

È un volume di risorse contenuto perché abbiamo cercato un *punto d'incontro tra il nostro desiderio di migliorare il welfare e i vincoli della finanza pubblica*, proponendo uno stanziamento inferiore a ciò che sarebbe auspicabile e spalmandone l'incremento su tre anni, scelte che rendono più agevole per il bilancio pubblico sostenerlo. In questo contesto, se qualcuno affermerà “non si può realizzare la riforma perché costa troppo” la sua affermazione sarà traducibile come “è una scelta politica non approvarla”.

¹⁴ La versione completa mette a confronto l'impegno finanziario da noi previsto a favore dei poveri con la spesa per il welfare in Europa, la spesa per il welfare in Italia, le scelte di politica economica degli ultimi anni e il dibattito economico corrente.

L'occasione davanti a noi

L'avviamento, poi, sarebbe ulteriormente facilitato: nel primo anno di riforma – il 2011 – la disponibilità di 487 milioni già stanziati per la Carta Acquisti fa sì che la spesa aggiuntiva risulterebbe di soli 300 milioni.

L'occasione: le risorse disponibili per partire quest'anno

Il 2 febbraio scorso, *il Ministro per i Rapporti con il Parlamento, Elio Vito*, rispondendo ad un'interrogazione nel question time alla Camera ha affermato che sono ancora disponibili per il programma carta acquisti 487 milioni di euro.

Questo significa, che si partisse ora, **il primo anno di una riforma strutturale costerebbe solo 300 milioni** di Euro (i 787 necessari meno i 487 già in cassa).

6. Dieci motivi per introdurre il Piano

- *Uno. Propone la più grande riforma mai realizzata per i poveri in Italia*

Il Piano costituirebbe la più incisiva riforma a favore delle famiglie in povertà della nostra storia. Per le famiglie povere mai è stato introdotto un incremento medio di reddito del 18% (l'esito della proposta) e la possibilità di ricevere servizi alla persona, risultati che ridurrebbero sensibilmente la distanza del nostro paese dall'Europa.

- *Due. Raccoglie ampio consenso tra gli esperti*

Estensione dell'utenza, incremento degli importi, loro aggiustamento in base al costo della vita, valorizzazione dei servizi alla persona, doveri per i beneficiari: su questi come sugli altri aspetti della proposta esiste elevato consenso tra gli addetti ai lavori. Non c'è un'altra area del welfare in cui si registri un accordo così elevato in merito ai cambiamenti da realizzare.

- *Tre. È a favore dei “senza lobbies”*

La povertà assoluta costituisce l'esempio estremo delle criticità italiane. È nota la difficoltà dei decisori nel nostro paese ad ascoltare chi non sia organizzato in incisivi gruppi di pressione, corporazioni o sindacati. Il 5,1% di famiglie economicamente più deboli non è organizzato in alcuna lobby e non a caso – nel paese dove queste influenzano pesantemente l'azione politica – non ha mai visto una riforma a proprio favore. Approvare il Piano qui proposto costituirebbe il modo più tangibile, per la classe dirigente politica italiana, di mostrare l'intenzione di seguire una nuova strada.

- *Quattro. Non lascia le famiglie sole con il denaro*

Le famiglie necessitano sovente di azioni capaci non solo di tamponare lo stato di povertà (la mancanza di denaro) ma anche di agire sulle cause (i fattori responsabili delle difficoltà di vita): esclusivamente i servizi alla persona possono farlo. La NSC aggiunge all'attuale trasferimento monetario una valutazione sociale della famiglia, un progetto e l'erogazione dei servizi dove necessari (servizi di cura, formativi, per l'impiego). La valutazione sociale delle famiglie è compito dei Comuni, che hanno anche la responsabilità di governare le politiche locali contro la povertà.

- *Cinque. I doveri accompagnano i diritti*

L'unica strada per combattere seriamente la povertà consiste nell'introdurre, per le famiglie in questa condizione, diritti e doveri. Una scelta simile assicura tanto una migliore efficacia dell'intervento quanto un utilizzo appropriato degli stanziamenti pubblici. I componenti delle famiglie beneficiarie debbono frequentare i corsi di formazione o di riqualificazione professionale

previsti e accettare qualsiasi ragionevole offerta di lavoro; chi è in età da obbligo scolastico deve assicurare la frequenza scolastica. Altrimenti decade la possibilità di ricevere la NSC.

- *Sei. E' paradigma di welfare mix*

La nostra proposta costituisce un esempio paradigmatico di come può articolarsi la partnership tra pubblico e Terzo Settore. Lo Stato definisce il livello essenziale contro la povertà, con i relativi criteri di accesso, e ne assicura gli stanziamenti. Il Terzo Settore valorizza la sua capillarità nel territorio al fine di raggiungere i poveri e lavorare per il loro reinserimento, co-progetta il welfare locale e fornisce servizi. Sul piano nazionale, lo Stato e le centrali del terzo settore siglano un accordo quadro per la realizzazione del Piano. I diversi soggetti del Terzo Settore, inoltre, si alleano al fine di svolgere una funzione di controllo e advocacy sull'effettiva attuazione del Piano.

- *Sette. La spesa necessaria è sostenibile*

Avremmo voluto una riforma maggiormente ambiziosa, ma abbiamo contenuto i nostri desideri così da costruire una proposta sostenibile sotto l'aspetto economico. Speriamo che in futuro si possa fare di più, sradicando completamente la povertà assoluta, la nostra preoccupazione è stata di presentare un progetto oggi realistico sul piano finanziario. Una spesa aggiuntiva di 787 milioni di Euro all'anno è agevolmente sostenibile se c'è una scelta politica nella direzione da noi suggerita.

- *Otto. E' l'unico modo di fare le riforme*

Il metodo proposto, quello di un approccio pragmatico e incrementale, è l'unico possibile se si vogliono realizzare riforme capaci di consolidarsi. Si parte dagli interventi esistenti, per noi la Social Card, se ne valorizzano quelli che l'esperienza ha mostrato essere i punti di forza e si modificano i punti di debolezza. Si costruiscono percorsi gradualisti all'interno di quadri di riferimento pluriennali ben definiti, con un forte investimento su monitoraggio e valutazione dei risultati. La consapevolezza delle probabili difficoltà, come quelle legate al lavoro sommerso e all'evasione fiscale, non costituisce un motivo per rinunciare: è, invece, uno stimolo per dedicarvi particolare attenzione in fase attuativa.

- *Nove. Aumenta l'equità territoriale*

Oggi l'ampiezza della maggiore diffusione della Carta nel Sud rispetto al Centro-Nord non riflette l'effettiva distribuzione della povertà assoluta. Nel settentrione il costo della vita è nettamente superiore, sino al 30% in più, ma la soglia di disponibilità economiche da non superare per ricevere la Carta e il suo importo sono i medesimi in tutto il paese. Questo significa, in termini reali, svantaggiare il Nord. La NSC prevede soglie d'accesso e importi differenziati in base al costo della vita dei diversi territori.

- *Dieci. È laboratorio di federalismo*

La riforma federalista dello Stato italiano prevede la definizione dei livelli essenziali di prestazioni sociali (Lep) – oggi inesistenti - nelle politiche sociali. Sinora se n'è parlato poco, perché tutta l'attenzione del dibattito su federalismo e welfare è andata agli ospedali. Per definire i livelli essenziali del sociale in modo appropriato è necessario promuovere un confronto maggiore, ma non teorico, astratto, bensì basato sui dati di realtà. La nostra proposta introdurrebbe il primo livello essenziale nelle politiche sociali, accompagnandolo con un'attenta attività di monitoraggio e valutazione in corso d'opera. Questa esperienza fornirebbe un bagaglio unico d'indicazioni per il percorso d'introduzione del federalismo, che ci vedrà impegnati sino al 2017.

5.1 E una domanda

Abbiamo illustrato le ragioni che – secondo noi – spingono a sostenere la proposta. Collegandole tra loro inducono a porsi un interrogativo:

Se questo non è un tema per accordo tra tutte le principali parti politiche, quale tema lo è?

Un Piano a favore della parte più debole della società, che ha il consenso dei tecnici, accompagna i doveri ai diritti, ed è costruito così da richiedere al bilancio pubblico un impegno agevolmente sostenibile costituisce un terreno ideale per un accordo bipartisan.