

ASSOCIAZIONE NAZIONALE OPERATORI SOCIALI E SOCIOSANITARI (ANOSS)

LA CARTA ACQUISTI

DOSSIER SULLA SOCIAL CARD

FRANCO PESARESI

27/01/2009

Nel dossier viene analizzata e valutata la recente esperienza della “Carta acquisti” nel sistema assistenziale italiano. Riferimenti: www.anoss.it , e-mail: info@anoss.it .

Indice

Pag.

1. L’istituzione della “Carta acquisti”	2
2. I beneficiari della “Carta acquisti”	2
2.1. Requisiti per ottenere la Carta acquisti	2
2.2. Requisiti molto stringenti	5
2.3. Il basso numero dei beneficiari	5
2.4. La Carta acquisti è efficace?	7
3. Le procedure per l’attivazione della Carta	8
3.1. La presentazione della domanda	8
3.2. Accredito della provvista e successivi controlli	9
3.3. La mancata copertura della Carta	9
4. L’uso della Carta	10
4.1. La Carta è anonima?	10
5. I commercianti	11
6. Il finanziamento e il costo della Carta	12
6.1. Il finanziamento della Carta	12
6.2. Il finanziamento privato della Carta	13
6.3. Le varie ipotesi governative di finanziamento	14
6.4. Il costo amministrativo di gestione del sistema	15
7. Le esperienze straniere	16
7.1. L’esperienza statunitense	16
7.2. Le esperienze europee	17
7.3. Insegnamenti dalle esperienze straniere	17
8. Conclusioni	18
Riferimenti normativi	20
Bibliografia	20

1. L'ISTITUZIONE DELLA "CARTA ACQUISTI"¹

Il Decreto Legge n. 112/2008² ha istituito la "Carta acquisti" finalizzata all'acquisto da parte di soggetti poveri di beni destinati al soddisfacimento delle esigenze prioritariamente di natura alimentare e successivamente anche energetiche, con onere a carico dello Stato.

Si tratta di una carta a banda magnetica prepagata e ricaricabile sulla quale vengono accreditati, a favore degli aventi diritto, 40 euro mensili con cui potranno essere acquistati generi alimentari o potranno essere pagate bollette di pubblici servizi. La Carta acquisti (o "social card" termine spesso usato nel linguaggio giornalistico) è una normale carta di pagamento elettronica emessa da Poste italiane, che potrà essere utilizzata per effettuare acquisti in tutti i negozi alimentari abilitati al circuito Mastercard, nonché per il pagamento delle bollette della luce e del gas. Inoltre, nei negozi che espongono lo stesso simbolo (carrellino) presente sulla carta potranno essere ottenuti degli sconti aggiuntivi. Ai possessori di Carta acquisti si applicano anche le tariffe agevolate per il consumo di energia elettrica.

Il fine è quello di sostenere i consumi delle famiglie in difficoltà.

Due decreti ministeriali³, hanno stabilito sia le modalità di emissione e di funzionamento della Carta acquisti, nonché i requisiti per l'ottenimento della stessa.

2. I BENEFICIARI DELLA "CARTA ACQUISTI"

2.1. Requisiti per ottenere la Carta acquisti

La Carta acquisti spetta ai cittadini italiani, residenti in Italia con età pari o superiore a 65 anni, o di età non superiore a tre anni. In quest'ultimo caso la Carta dovrà essere richiesta, per ciascun figlio inferiore a tre anni, da uno dei genitori, dal tutore, o dall'affidatario.

Sono poi previsti i seguenti ulteriori requisiti che devono essere tutti posseduti dal soggetto richiedente:

a) SOGGETTO DI ETÀ PARI O SUPERIORE A 65 ANNI

- essere soggetto incapiente (è da considerarsi soggetto incapiente il soggetto la cui imposta netta, ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, risulta pari a zero con riferimento al secondo periodo di imposta antecedente al momento di richiesta o di verifica);
- godere di trattamenti pensionistici di importo inferiore a euro 6.000 o di importo inferiore a euro 8.000 se di età pari o superiore a 70 anni; nel caso in cui l'importo dei trattamenti dipenda da redditi propri, il cumulo dei redditi e dei trattamenti deve essere inferiore a tali soglie; i redditi propri da considerare sono quelli rilevanti ai fini della definizione dell'ammontare dei trattamenti. A questo fine rilevano tutti i trattamenti pensionistici di qualunque tipologia, compresi quelli esenti da Irpef (come, ad esempio, rendita INAIL, invalidità civile o indennità di accompagnamento), ovvero le quote di trattamento non

¹ L'associazione nazionale operatori sociali e sociosanitari (ANOSS) è una associazione che riunisce tutti gli operatori pubblici e privati del settore sociale e sociosanitario. Franco Pesaresi è il presidente dell'ANOSS. Sito web: www.anoss.it, indirizzo e-mail: info@anoss.it.

² convertito, con modificazioni, con la legge 6 agosto 2008, n. 133 (articolo 81, comma 32).

³ decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali n. 89030 del 16 settembre 2008, modificato con il decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali n. 104376 del 7 novembre 2008.

imponibili ai fini fiscali (come la maggiorazione sociale). La verifica deve essere effettuata tramite l'accesso al casellario centrale dei pensionati, e deve essere effettuata anche con riferimento alle prestazioni erogate da enti diversi dall'INPS. Nel caso in cui almeno uno dei trattamenti sia collegato al reddito, il requisito reddituale richiesto per la concessione della Carta deve essere verificato congiuntamente ai redditi rilevanti per la determinazione del trattamento stesso. Nella valutazione devono essere presi in considerazione i soli redditi personali che incidono sulla determinazione del diritto e della misura della prestazione collegata al reddito. I redditi devono essere verificati in base all'informazione memorizzata nel database delle pensioni. In particolare:

- nel caso in cui la prestazione sia integrata al trattamento minimo, devono essere verificati i redditi personali rilevanti ai fini dell'integrazione al trattamento minimo;
- nel caso in cui vengano erogate prestazioni accessorie funzionali al reddito (quali maggiorazione sociale o quattordicesima) devono essere verificati i redditi personali rilevanti ai fini dell'attribuzione di tali benefici;
- nel caso in cui sulla prestazione vengano corrisposti trattamenti di famiglia, devono essere verificati i redditi personali rilevanti per tale finalità.

Nel caso in cui risultino presenti più tipologie di reddito, deve essere considerato il valore più elevato. Nel caso di pensione in convenzione internazionale, deve essere computato anche l'importo annuo del pro-rata estero.

La somma dei redditi così individuati con quelli posseduti dal soggetto a titolo di trattamenti rappresenta la base complessiva per la valutazione del requisito reddituale.

- avere un ISEE, in corso di validità, inferiore a euro 6.000;
- non essere singolarmente o, se coniugato, insieme al coniuge:
 - intestatario/i di più di un'utenza elettrica domestica;
 - intestatario/i di utenze elettriche non domestiche;
 - intestatario/i di più di un'utenza del gas;
 - proprietario/i di più di un autoveicolo;
 - proprietario/i, con una quota superiore o uguale al 25%, di più di un immobile ad uso abitativo;
 - proprietario/i con una quota superiore o uguale al 10%, di immobili che non sono ad uso abitativo o di categoria catastale C7;
 - titolare/i di un patrimonio mobiliare, come rilevato nella dichiarazione ISEE, superiore a euro 15.000.
- non fruire di vitto assicurato dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni, per ricovero in istituti di cura di lunga degenza o detenzione in istituti di pena.

b) SOGGETTO DI ETA' INFERIORE A 3 ANNI.

- avere un ISEE, in corso di validità, inferiore a euro 6.000;
- non essere, insieme agli esercenti la potestà o ai soggetti affidatari:
 - intestatari di più di un'utenza elettrica domestica;
 - intestatari di più di un'utenza elettrica non domestica;
 - intestatari di più di due utenze del gas;
 - proprietari di più di due autoveicoli;
 - proprietario/i, con una quota superiore o uguale al 25%, di più di un immobile ad uso abitativo;
 - proprietario/i con una quota superiore o uguale al 10%, di immobili che non sono ad uso abitativo o di categoria catastale C7;

- titolare/i di un patrimonio mobiliare, come rilevato nella dichiarazione ISEE, superiore a euro 15.000.

In caso di esercizio della potestà su più di un minore beneficiario, può essere richiesto l'accredito di più benefici sulla medesima carta.

L'Inps verifica i prescritti requisiti e, in caso affermativo, comunica alle Poste Italiane il nulla osta all'accredito sulla Carta della somma prevista (80 euro per ogni bimestre).

2.2. Requisiti molto stringenti

I requisiti di ammissione alla Carta acquisti sono estremamente selettivi.

Nel caso degli anziani, per fare un esempio concreto, sono ammesse famiglie in cui due pensionati guadagnano complessivamente al massimo 723 euro netti al mese (se lordi, al massimo 9.420 euro l'anno per due persone), che diventano ben 923 euro se hanno un figlio a loro carico. Nel caso di una persona sola invece il reddito lordo non dovrebbe superare i 6.000 euro l'anno. Oltre ai vincoli sulle utenze, la persona deve possedere al massimo una casa, che per non modificare l'ISEE deve avere un valore catastale inferiore a 51.000 euro, un conto corrente con al massimo 15.000 euro di risparmi e un'auto. Ma attenzione, se la famiglia possiede una tettoia aperta o chiusa (categoria catastale C7) perde il diritto alla social card. E' probabile che con questa voce il Governo intendesse i box esterni ad uso garage (la cui categoria catastale più appropriata è però la C6) ma non comprendiamo l'utilità di questo requisito visto che si tratta sempre di immobili a uso non abitativo. Giova infine rammentare che basta che uno dei due coniugi sia intestatario di una sola utenza elettrica a uso non domestico, compreso un capanno, per restare fuori dal beneficio.

Curiosamente, in base alla normativa, rimane escluso dalla social card l'anziano che nell'anno precedente o nei due anni precedenti la richiesta non ha conseguito alcun reddito. Infatti, uno dei requisiti indispensabili è che il beneficiario nell'anno di imposta precedente quello della richiesta, o nei due anni precedenti, abbia avuto un'irpef pari a zero. Questo vuol dire, come ha spiegato l'Agenzia delle Entrate con la circolare sugli incapienti n.68/2007, che il beneficiario deve aver ricevuto un reddito che, abbattuto degli oneri deducibili e detraibili sconta un'irpef pari a zero. Sono dunque esclusi gli anziani che nell'anno precedente o nei due anni precedenti non abbiano conseguito alcun reddito (Massara, 2008).

Per quel che riguarda le famiglie con figli di età inferiore a tre anni, la Carta acquisti può essere concessa a coloro che hanno un ISEE (indicatore della situazione economica equivalente), in corso di validità, inferiore a 6.000 euro. In una famiglia di tre persone il reddito lordo massimo dovrebbe essere di 12.200 euro annui.

Si può dunque ben comprendere come il difetto principale della Carta acquisti sia costituito dai criteri molto restrittivi di accesso ma anche arbitrari e categoriali. Le norme sono così stringenti che vi può accedere un numero troppo limitato di persone. Inoltre, taluni criteri sono discriminanti ed arbitrari. Le famiglie povere che hanno in casa un bambino con più di tre anni non avranno nulla e questo è evidentemente iniquo e privo di giustificazione.

Altrettanto discutibile sul piano etico è l'esclusione degli stranieri poveri anche se regolarmente iscritti all'anagrafe.

2.3. Il basso numero dei beneficiari

Secondo il Governo i beneficiari saranno 1.300.000: un milione di anziani e 300.000 famiglie con bambini 0-2 anni. In realtà, le carte attivate al 15 gennaio 2009 (e cioè a 45 giorni dall'avvio) sono 423.868, esattamente un terzo rispetto alle previsioni governative.

Il loro numero aumenterà nei mesi a venire? Sì, ma senza avvicinarsi troppo alle previsioni governative. Già, negli ultimi 15 giorni il numero medio di domande accolte si è praticamente dimezzato. Nel mese di avvio (dicembre 2008) le domande accolte sono state mediamente 11.000 al giorno mentre nei primi 15 giorni del 2009 la media giornaliera di domande accolte è scesa

drasticamente a 5.500. Il Governo ha dunque sbagliato le sue previsioni per eccesso di cautela mettendo in campo una griglia di criteri così selettiva da impedire l'accesso alla Carta alla gran massa dei poveri. Peraltro, già alcuni studiosi, valutando i requisiti di accesso alla Carta avevano già stimato un numero di beneficiari potenziali più basso, stimato al massimo in 1.020.000, di cui 786.000 anziani e 233.000 bambini di età inferiore ai 3 anni (Baldini, Pellegrino, 2008).

La distribuzione delle Carte attivate si concentra in 4 regioni del sud – la Campania con 100.840, la Sicilia con 95.466, la Calabria con 29.767 e la Puglia con 42.460 attivazioni – che da sole raccolgono quasi due terzi (il 63,3%) di tutte le Carte funzionanti. In queste regioni la popolazione coinvolta è dell'1% in Puglia, dell'1,5% in Calabria, dell'1,7% in Campania e del 1,9% in Sicilia. Nelle regioni del Centro Nord la percentuale dei beneficiari non supera lo 0,3% (con l'eccezione del Lazio con lo 0,7%). Al 15 gennaio 2009, solo lo 0,7% di italiani beneficiava della Carta mentre la percentuale dei poveri italiani raggiunge il 12,8% della popolazione. Si tratta di una quota assolutamente modesta del totale dei poveri.

Come è noto, non tutte le domande sono state accolte. Su 580.286 domande, ben 156.418 domande sono state respinte (al 15/1/09). Si tratta di una cifra assai rilevante pari al 27% del totale. Di queste, 147.400 sono state respinte perché i richiedenti non avevano i requisiti (soprattutto superavano i limiti di reddito) mentre per gli altri 9.000 richiedenti non si è potuto procedere per incompletezza dei dati.

Le transazioni effettuate fino al 15/1/2009 sono state 680.000 per una spesa media di 33 euro.

E' ancora presto per dare un giudizio definitivo sul successo dell'esperienza della Carta acquisti. Di certo, il numero dei beneficiari raggiunto rappresenta uno degli indicatori più importanti per la valutazione dell'iniziativa. Questo numero sicuramente crescerà nei prossimi mesi, ma i dati modesti sulle richieste accolte e l'andamento decrescente delle attivazioni della Carta prospettano il mancato raggiungimento degli obiettivi della iniziativa statale.

Tab. 1 – Numero di Carte acquisiti richieste ed autorizzate per regione. (al 15/1/2009)

Regione	Numero richieste	Numero domande accolte	% beneficiari sul totale della popolazione
Sicilia	129.747	95.466	1,9
Campania	140.696	100.840	1,7
Calabria	42.786	29.767	1,5
Puglia	52.217	42.460	1,0
Basilicata	6.234	4.418	0,7
Lazio	51.966	36.990	0,7
Molise	3.351	2.156	0,7
Sardegna	17.332	12.386	0,7
Abruzzo	11.551	8.033	0,6
Liguria	9.004	6.820	0,4
Marche	6.368	4.964	0,3
Piemonte	19.254	14.863	0,3
Toscana	16.033	12.332	0,3
Umbria	3.709	2.752	0,3
Veneto	16.621	12.517	0,3
Emilia Romagna	13.174	10.462	0,2
Friuli Venezia Giulia	3.964	3.008	0,2
Lombardia	29.244	22.203	0,2
Valle d'Aosta	388	309	0,2
Trentino Alto Adige	1.629	1.122	0,1
Italia	580.268	423.868	0,7

Fonte: nostra elaborazione da comunicato stampa INPS 15/1/2009 e annuario Istat 2008.

2.4. La carta acquisti è efficace?

La Carta acquisti è efficace per contrastare i livelli di povertà nella popolazione italiana? Alcuni studiosi hanno provato a simulare l'impatto della Carta acquisti sulla popolazione utilizzando il data base dell'ISTAT. I risultati sono i seguenti.

Circa il 78% delle famiglie aventi diritto include almeno un anziano mentre il rimanente 22% delle famiglie ha un bambino al di sotto dei tre anni (Monti, 2008). Il 6,2% delle famiglie con almeno un anziano ha potenzialmente diritto alla Carta acquisti (Cfr. Tab.2). Per tutte le altre categorie le percentuali dei beneficiari potenziali sono inferiori.

Tab. 2 – Percentuali stimate dei beneficiari della Carta acquisti.

Categorie dei beneficiari	Percentuale di beneficiari sul totale della categoria
Due adulti di cui almeno uno anziano	6,2%
Due adulti con almeno 3 figli di cui uno con meno di tre anni	3,9%
Genitore solo con un figlio di meno di tre anni	3,8%
Anziano solo	2,8%
Due adulti con un figlio con meno di tre anni	2,4%
Due adulti con 2 figli di cui uno con meno di tre anni	1,5%
Due adulti con meno di 65 anni	0%

Fonte: nostra elaborazione da Monti (2008).

E' giusto concentrare l'intervento principale nei confronti degli anziani? Sono loro i soggetti che soffrono di più la povertà in Italia? No.

Le tipologie familiari dove la povertà è più presente sono le famiglie numerose, soprattutto quelle con 3 o più figli specie se minori. In queste situazioni la povertà colpisce circa un quarto delle famiglie che nel mezzogiorno raggiungono e superano un terzo del totale. Le famiglie di e con anziani che vivono con redditi al di sotto della soglia di povertà relativa costituiscono una quota significativa pari al 16,7% del loro gruppo ma sono molto distanti dai livelli delle famiglie numerose.

L'altra tipologia familiare a cui si rivolge la Carta acquisti è costituita dalle famiglie con almeno un figlio di età inferiore a tre anni. Come abbiamo già rilevato, i dati Istat evidenziano con molta chiarezza che le famiglie a maggior rischio di povertà sono quelle con almeno tre figli. L'età dei figli, in effetti, contribuisce ad elevare il rischio ma solo in quanto a carico dei genitori (e questo avviene quasi sempre quando sono minori) e non in relazione alla fascia di età (Cfr. Tab.3).

Una famiglia con l'ISEE di 6.000 euro ma con un figlio di 4 anni non riceve il beneficio della Carta acquisti. Perché? In base a quali criteri viene escluso?

Anche in questo caso possiamo dire che l'intervento della Carta acquisti non riesce ad intercettare coloro che esprimono il maggior bisogno.

Il risultato del quadro normativo è che la maggior parte delle famiglie con redditi nulli o molto bassi rimane esclusa dalla Carta acquisti a causa degli ulteriori requisiti previsti (soprattutto l'età). Secondo talune stime (Monti, 2008) solo il 26% dei nuclei familiari con ISEE inferiore ai 6.000 euro ne ha diritto mentre il restante 74% ne è escluso.

Il numero di famiglie che riescono a superare la soglia di povertà grazie alla carta acquisti è irrisorio. Tenuto conto del basso valore del trasferimento e degli altri requisiti molto stringenti, soltanto un numero molto limitato di famiglie ed ovviamente già prossimo alla soglia inferiore di povertà riesce a superarlo. Intanto, nessuna delle famiglie con ISEE inferiore a 5.000 euro riesce a superare la soglia. Per quel che riguarda le famiglie con ISEE fra 5.000 e 6.000 euro, solo il 13%

riesce ad uscire dalla povertà (Monti, 2008). Considerando che in quella fascia si raccolgono circa il 5% di tutte le dichiarazioni ISEE, stiamo parlando dello 0,65% di tutte le attuali certificazioni Isee. In conclusione possiamo dunque affermare che lo strumento della Carta acquisti non è uno strumento efficace per contrastare la povertà sia per l'importo dei trasferimenti che per i target di popolazione identificati.

Tab. 3 – La maggiore incidenza della povertà nelle diverse tipologie familiari.

Posizione	Tipologie familiari	Percentuale di famiglie povere sul totale della categoria
1	Famiglie con 3 o più figli minori	27,1%
2	Coppia con 3 o più figli	22,8%
3	Famiglia con 5 o più componenti	22,4%
4	Famiglia con 2 o più anziani	16,9%
5	Famiglia con due figli minori	15,5%
6	Famiglia con 4 componenti	14,2%
7	Famiglia con almeno un figlio minore	14,1%
8	Coppia con due figli	14,0%
9	Famiglie con almeno un anziano	13,5%
	Media Italia	11,1%

Fonte: nostra elaborazione da Istat (2008).

3. LE PROCEDURE PER L'ATTIVAZIONE DELLA CARTA

3.1. La presentazione della domanda

Il rilascio della Carta acquisti è subordinato alla presentazione da parte dei soggetti interessati di una domanda su modelli predefiniti ad un ufficio postale insieme alla certificazione ISEE e alla fotocopia del documento di identità. L'ufficio postale rilascia contestualmente alla presentazione della domanda, o entro 5 giorni in caso di momentanea indisponibilità, la Carta acquisti e trasmette, in via telematica, la domanda all'INPS per le necessarie verifiche.

Nella domanda il richiedente dichiara, sotto la sua responsabilità, di avere tutti i requisiti previsti dalla legge per ottenere la citata Carta acquisti.

La domanda può essere presentata anche da un soggetto terzo rispetto al beneficiario. In particolare, possono presentare domanda e chiedere l'intestazione della Carta acquisti anche i tutori, gli esercenti la potestà e i soggetti affidatari. Peraltro, in caso di esercizio della potestà su più di un minore avente diritto può essere richiesto l'accredito di più benefici sulla medesima carta. Per i soggetti con impedimenti di natura fisica, dietro motivata richiesta degli stessi, la domanda può essere presentata da una persona di fiducia, previa delega⁴. In questo caso il soggetto non può essere indicato da più di due beneficiari, ad eccezione dei seguenti casi: a) tutori che posseggono più deleghe per espresso incarico dell'autorità giudiziaria; b) soggetti che, per ragioni del loro ufficio, utilizzano il beneficio per conto di ricoverati in case di cura o di assistenza per anziani oppure di residenti che vivono in comunità di anziani o comunità religiose.

⁴ La delega deve essere compilata secondo lo schema contenuto nel modello reperibile sul sito internet dell'INPS.

Coloro che sono già in possesso di attestazione ISEE non più vecchia di un anno possono riutilizzarla; nel caso in cui, invece, il soggetto non abbia mai presentato l'attestazione ISEE o quella rilasciata sia già scaduta, deve chiedere il rilascio di una nuova attestazione.

La domanda va compilata con grande attenzione con particolare riferimento a quella parte di dichiarazioni che il modulo di domanda definisce «sostitutive dell'atto di notorietà». Errori o dichiarazioni mendaci possono portare a sanzioni pari fino al triplo del beneficio conseguito (art. 316ter del Codice penale), che tuttavia vengono temperate in caso di buona fede del richiedente. In caso di controlli con esito positivo (occorre che ci sia colpa, cosciente e volontaria di aver chiesto un beneficio indebito), quindi, non solo vi sarà la disattivazione della carta, ma potrà iniziare un procedimento di tipo amministrativo che si articola in contestazione, controdeduzioni e sanzione pecuniaria (Saporito, 2008).

3.2. Accredito della provvista e successivi controlli

L'INPS è il soggetto attuatore, cioè il soggetto che è tenuto a disporre, una volta acquisite le richieste, l'avvio degli accrediti a favore dei titolari delle carte, previa verifica della compatibilità delle informazioni acquisite con i requisiti previsti dalla norma.

Dopo aver presentato la domanda alle Poste, nella generalità dei casi, verrà immediatamente consegnata al richiedente una Carta acquisti. Qualora non venisse consegnata subito il cittadino potrà scegliere se ritirarla successivamente nello stesso ufficio o se farsela recapitare a casa. La Carta, a meno di riscontri negativi nel database INPS sulle dichiarazioni effettuate nel modulo di richiesta, dovrebbe essere utilizzabile già nel secondo giorno lavorativo successivo alla consegna.

Dopo aver verificato la sussistenza del diritto l'INPS dà alle Poste Italiane il nulla osta all'accredito di 80 euro per il bimestre successivo alla presentazione della domanda (escluso il primo accredito che sarà di 120 euro se effettuato entro il 31/12/2008). Le somme non spese nel bimestre di accredito possono essere utilizzate al massimo nei due bimestri successivi. I requisiti richiesti verranno poi verificati bimestralmente prima della concessione del nulla osta a Poste Italiane per il successivo accredito.

3.3. La mancata copertura della Carta

Uno degli aspetti più spiacevoli di questa vicenda è stata la questione sollevata da molti giornali, associazioni di tutela, forze politiche e sindacali relativa alla mancata copertura di molte carte acquisti. Le carte sono state consegnate ai richiedenti ma in molti casi (oltre un quarto) quando gli anziani o gli altri richiedenti si sono rivolti ai negozi si sono visti negare l'uso della Card perché la stessa non era ricaricata. Questa situazione ha esposto persone già molto deboli e fragili ad una situazione di imbarazzo ed umiliazione costringendoli in non pochi casi a rinunciare all'acquisto. Le lettere pubblicate sulle pagine dei giornali sono state molto toccanti da questo punto di vista. Perché è accaduto tutto questo? Nelle prime settimane è accaduto perché l'INPS non è riuscita a rispettare i tempi previsti per la ricarica (48 ore) anche quando il beneficiario aveva i requisiti ma nella gran parte dei casi questo è accaduto e continuerà ad accadere perché la Card viene consegnata prima dei controlli dell'INPS che poi dispone la "ricarica". Per cui chi riceve la Card ritiene di essere beneficiario del contributo ma solo in tre quarti delle situazioni lo è davvero. Questo aspetto della procedura va rivisto per evitare il ripetersi di situazioni estremamente spiacevoli. La dimensione del fenomeno lo richiede.

4. L'USO DELLA CARTA

La Carta può essere utilizzata:

- Presso tutti gli esercizi commerciali convenzionati Mastercard in Italia e in tutta la Comunità Europea per alcuni codici di categorie mercantili (panifici, negozi di latticini, drogherie e supermercati, vendita di carne fresca e surgelata, negozi di alimentari – spacci e negozi di prodotti tipici), per l'acquisto di beni tramite **l'apposizione della firma del titolare sulla ricevuta**;
- Presso tutti gli sportelli automatici ATM Postamat per visualizzare saldo e lista movimenti, tramite digitazione del PIN;
- Presso tutti gli uffici postali per pagare le bollette energetiche e di fornitura gas per visualizzare saldo e lista movimenti, tramite digitazione del PIN;
- Sul sito www.postepay.it, per visualizzare saldo e lista movimenti, previa registrazione al sito.

L'utilizzo della Carta è possibile tramite i circuiti Postamat e Mastercard solo quando tali circuiti ed i relativi terminali POS/ATM/Internet sono attivi.

Vale appena di sottolineare che il pubblico a cui è rivolta la carta, avendo redditi molto bassi e, spesso, una età avanzata non avrà una facile accessibilità ai servizi della Carta tenendo conto delle sue caratteristiche e del fatto che il negozio sotto casa potrebbe non essere attrezzato a ricevere i pagamenti con la Carta acquisti.

4.1. La Carta è anonima?

Nella conferenza stampa di presentazione della Carta è stato precisato che la può usare chiunque. Dalle istruzioni relative alla Carta Acquisti che il beneficiario è tenuto a sottoscrivere all'atto in cui presenta la domanda si legge invece che “La Carta deve essere usata esclusivamente dal Titolare e non può essere ceduta o data in uso a terzi. Il titolare è tenuto ad apporre la propria firma nell'apposito spazio sul retro della Carta all'atto di ricezione della stessa”.

Nel presentare la Carta Acquisti il Governo ha voluto anche chiarire che la carta è anonima e quindi non permette che il possessore venga identificato come un povero; così dovrebbero essere superate le eventuali remore degli utilizzatori. Il garante sulla privacy ha espresso parere favorevole sulle norme sulla Carta acquisti ma ha chiesto che la carta non riporti il nome del beneficiario e non sia diversa, per formato e caratteristiche, dalle comuni carte di credito e pagamento allo scopo di non renderne individuabili i titolari.

Ma, sempre l'informativa sull'utilizzo della Carta acquisti contenuta nel modello di domanda, precisa che per l'utilizzo della Carta presso i terminali POS degli Uffici Postali e gli ATM è richiesta la digitazione del codice PIN. In tali casi il PIN costituisce l'esclusivo strumento di identificazione del titolare della Carta. Le cose cambiano invece per l'utilizzo della Carta presso gli esercizi commerciali convenzionati dove è richiesta “l'apposizione sulla ricevuta emessa dal POS della firma del titolare, conforme a quella apposta dallo stesso sul retro della Carta. Gli esercizi commerciali potranno richiedere al Titolare l'esibizione di un valido documento di riconoscimento”.

E' del tutto evidente che l'uso di questa Carta non può essere anonimo. Sia i colori caratteristici che le norme di utilizzo ne fanno una carta che non ha le caratteristiche di anonimata. Manca il nome stampato sopra ma per il resto le procedure richiedono la firma e la possibile identificazione del possessore.

5. I COMMERCIANTI

A metà del mese di dicembre 2008 il Ministero dell'Economia e delle Finanze (MEF) ha firmato una convenzione (valida fino al 31/12/2009) con le maggiori associazioni di distribuzione commerciale (Confcommercio, Confcooperative-Federconsumo, Confesercenti, Federdistribuzione e Lega Cooperative) affinché i beneficiari della Carta, recandosi nei punti vendita convenzionati, ricevano uno sconto del 5% sulla spesa fatta utilizzando la tessera. E' opportuno sottolineare che il riconoscimento del beneficio è dovuto solo per gli acquisti il cui pagamento è effettuato mediante la Carta acquisti, pertanto ogni beneficiario, tenuto conto che potrà spendere con la Carta al massimo 80 euro ogni bimestre, potrà contare al massimo su uno sconto di 4 euro ogni due mesi.

Lo sconto sarà cumulabile con le altre iniziative promozionali o sconti applicati dai negozi e potrà essere riconosciuto direttamente sul conto finale di spesa, oppure mediante buoni utilizzabili per i successivi acquisti.

La sottoscrizione della convenzione da parte delle associazioni di categoria non garantisce la partecipazione di tutti i singoli punti di vendita che dovranno aderire formalmente alla convenzione comunicandolo alla organizzazione di appartenenza (che poi lo comunicherà al Ministero) dotandosi, se ne fossero sprovvisti, di apparecchi POS. I negozi convenzionati saranno riconoscibili dal simbolo del programma Carta acquisti esposto sulla vetrina.

La carta prepagata può essere usata presso panifici, latterie, drogherie, supermercati, macellerie, alimentari. Molti di questi negozi, soprattutto al sud, non sono però dotati di apparecchi Pos che possano leggere la card⁵. La carta acquisti, infatti, potrà essere utilizzata per effettuare i propri acquisti in tutti i negozi alimentari abilitati al circuito Mastercard.

Le categorie merceologiche individuate dal ministero sono spesso piccoli negozi, dove i prezzi medi non sono sempre quelli delle grandi catene di distribuzione. La scelta della tessera di plastica, poi, è stata giustificata dal Ministero per riconoscere agli utilizzatori sconti sulla merce, tuttavia, essendo i prezzi medi degli esercizi convenzionati mediamente più alti, gli sconti di fatto produrrebbero nel migliore dei casi solo un livellamento dei prezzi a quello già normalmente praticato dalle grandi catene (Altroconsumo, 2008). Questi vincoli limitano di molto la possibilità di utilizzo, soprattutto per i pensionati, che hanno poche possibilità di spostamento; rimane però conveniente il pagamento delle bollette con l'ausilio della Carta acquisti.

Tra le ditte nazionali che partecipano al programma della Carta acquisti si è recentemente aggiunta anche la Vodafone che offre ai propri abbonati che siano titolari anche della Carta acquisti l'opportunità di usufruire, sul proprio numero Vodafone, dell'opzione family per 12 mesi. Con l'opzione Family, tutto quello che il cliente spenderà per chiamare quattro numeri a sua scelta (tre cellulari e un fisso) gli verrà restituito il mese successivo con un bonus spendibile per telefonare a tutti i numeri nazionali. L'opzione, già disponibile per tutti i clienti Vodafone al costo di 3 euro al mese, sarà offerta gratuitamente ai titolari della Carta acquisti per 12 mesi.

⁵ La Repubblica del 9/12/2008 intervista il presidente dei panificatori di Palermo (sono 450) che ha affermato che quasi nessuno dei panifici di Palermo ha il bancomat e che difficilmente lo acquisiranno dato che il circuito di pagamento costa il 2% dello scontrino. In queste situazioni occorrerebbe rammentare che il Decreto del Ministero dell'Economia e delle finanze del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali n. 89030 del 16 settembre 2008 ha previsto che "al fine di assicurare la fruibilità del beneficio nelle aree in cui non sono diffusi terminali di pagamento elettronico, l'amministrazione responsabile può individuare, per i titolari che ne fanno richiesta, servizi di consegna di buoni di acquisto".

6. IL FINANZIAMENTO E IL COSTO DELLA CARTA

6.1. Il finanziamento della Carta

Il Governo, ipotizzando 1.300.000 beneficiari, ha stimato il costo della social card in 450 milioni di euro annui che, ovviamente, nel primo periodo (dicembre 2008/dicembre 2009) diventa al massimo 606 milioni poiché occorre considerare la prima tranche di 120 euro erogata a dicembre 2008⁶. Come provvede il governo al finanziamento di questo intervento?

Il capitolo relativo al finanziamento della Carta acquisti è uno dei più confusi di tutta la vicenda perché c'è una costante divaricazione fra le dichiarazioni del Governo e quanto poi approvato formalmente con legge.

La L.133/2008 (art. 81) prevede che la Carta acquisti venga finanziata:

- a) “Dalle somme riscosse in eccesso dagli agenti della riscossione ai sensi dell’art. 83 comma 22” della stessa legge⁷;
- b) “Dalle somme conseguenti al recupero dell’aiuto di Stato dichiarato incompatibile dalla decisione C(2008)869 def. dell’11 marzo 2008 della Commissione;
- c) Dalle somme versate dalle cooperative a mutualità prevalente di cui all’articolo 82, commi 25 e 26⁸;
- d) Con trasferimenti dal bilancio dello Stato;
- e) Con versamenti effettuati a titolo spontaneo e solidale effettuati da chiunque, ivi inclusi in particolare le società e gli enti che operano nel campo energetico.”

La successiva Legge n. 190/2008 ha previsto che gli aiuti di stato di cui alla decisione C(2008)3492 definitivo della Commissione europea, del 16 luglio 2008, relativa all’aiuto di Stato n. C42/2006, sono destinate al fondo che alimenta la Carta acquisti. Si tratta di 450 milioni di euro che l’erario si accinge a recuperare dopo che la Commissione UE ha qualificato come indebiti aiuti di stato, i soldi versati alle Poste per remunerare le liquidità raccolte tramite i conti correnti.

Inoltre, il Disegno di legge A.S. 1195/2008, attualmente in discussione alle Camere, prevede che le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall’autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 148 L. 388/2000) vadano ad incrementare il Fondo che alimenta la Carta acquisti. In precedenza la L. 388/2000 destinava tali finanziamenti, previsti in circa 200 milioni di euro, ad iniziative a vantaggio dei consumatori.

Nella realtà, il Governo ha reperito finora finanziamenti per 420 milioni che, se la Carta acquisti avesse avuto il risultato previsto dal Governo, sarebbero stati insufficienti. Di questi, 170 milioni

⁶ Baldini e Pellegrino (2008) hanno invece stimato il costo di questo provvedimento in circa 489 milioni di euro ipotizzando un numero di beneficiari significativamente più basso.

⁷ Le somme eccedenti di cui all’articolo 22, comma 1-bis del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112 (“Il concessionario riversa all’ente creditore le somme riscosse entro il decimo giorno successivo alla riscossione. Per le somme riscosse attraverso le agenzie postali e le banche il termine di riversamento decorre, dal giorno individuato con decreto del Ministero delle finanze, di concerto con il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. Per gli enti diversi dallo Stato e da quelli previdenziali il termine di riversamento decorre dal giorno successivo allo scadere di ogni decade di ciascun mese”), incassate anteriormente al quinto anno precedente la data di entrata in vigore del presente decreto, sono versate entro il 20 dicembre 2008 ed affluiscono all’entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione al *Fondo speciale istituito con l’articolo 81, comma 29, del presente decreto*.

⁸ 25. Le cooperative a mutualità prevalente di cui all’art. 2512 del codice civile che presentano in bilancio un debito per finanziamento contratto con i soci superiore a 50 milioni di euro, sempre che tale debito sia superiore al patrimonio netto contabile, comprensivo dell’utile d’esercizio, così come risultanti alla data di approvazione del bilancio d’esercizio, destinano il 5 per cento dell’utile netto annuale al fondo di solidarietà per i cittadini meno abbienti di cui all’articolo 81, commi 29 e 30, del presente decreto, secondo le modalità e i termini stabiliti con decreto non regolamentare emanato dal Ministro dell’economia e delle finanze, d’intesa con il Ministro della giustizia.

26. La disposizione di cui al comma 25 si applica in relazione agli utili evidenziati nei bilanci relativi all’esercizio in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto e a quello successivo.

di euro sono stati messi a disposizione dal D.L. 112/2008, altri 50 milioni provengono da una donazione dell'ENEL mentre 200 milioni sono stati versati volontariamente dall'ENI.

Nel mentre si finanziava la Carta acquisti il Fondo nazionale per le politiche sociali del 2009 subiva una ulteriore riduzione di 271 milioni di euro. Per cui l'impressione è che non ci siano maggiori stanziamenti per la lotta alla povertà ma che invece si finanzia questo nuovo intervento statale sottraendo le risorse dai finanziamenti per la spesa sociale già destinati ai comuni.

Il diritto alla prestazione non è propriamente esigibile; infatti, in caso di insufficienza delle risorse disponibili il valore del contributo mensile ed i criteri di accesso saranno rimodulati fino al ristabilimento della compatibilità finanziaria (comma 2, art. 10 Decreto 16/9/2008).

6.2. Il finanziamento privato della Carta

Il Fondo per la Carta acquisti è finanziato in buona parte da ENI ed ENEL.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha approvato un recente decreto che stabilisce che le aziende e i donatori privati che volessero fare versamenti privati al Fondo istituito per finanziare la Carta acquisti, in base alle somme versate, potranno avere la qualifica di "donatore" (per versamenti fino ad un milione di euro in un anno solare), di "donatore partecipante" (per versamenti di importo pari o superiore a un milione), di "donatore sostenitore" (per versamenti di importo pari o superiore a 20 milioni), di "donatore sostenitore dell'anno" (per i versamenti di maggiore importo o che comunque superano i 20 milioni, o entrare nella "lista d'onore" (versamenti di importo pari o superiore a 100 milioni). Alle varie qualifiche corrisponde la possibilità di reclamizzare in diversi modi l'adesione al "programma Carta acquisti". I donatori sostenitori potranno vincolare l'uso dei contributi versati a specifici usi, nei limiti delle finalità del Fondo. Per gli "sponsor", le possibilità di rendere noto il finanziamento della social card variano dall'uso del logo e dei marchi "Carta acquisti", associati al proprio marchio e logo in campagne pubblicitarie, alla facoltà di chiedere la presenza del proprio logo in campagne istituzionali organizzate dai Ministeri dell'Economia e del Lavoro.

L'ENEL ha deciso di fare una donazione di 50 milioni di euro a favore del fondo per la gestione della carta acquisti. Prima di fare la donazione, l'ENEL ha posto un quesito all'Agenzia dell'entrate per sapere se la donazione era deducibile dal reddito di impresa dell'ENEL tenuto conto che l'ENEL stessa aveva costituito la onlus ENEL Cuore con finalità benefiche e che la donazione sarebbe stata erogata alla onlus ENEL Cuore che avrebbe poi provveduto a girarla al fondo statale per la Carta acquisti. L'Agenzia delle entrate, molto tempestivamente, il 24 ottobre 2008 (con risoluzione n.401/E) ha risolto il quesito precisando che la donazione dell'ENEL alla Carta acquisti sarà deducibile dalle tasse nel limite del 2% del reddito di impresa a patto che passi attraverso la onlus ENEL Cuore.

Successivamente, la notizia è del 27/11/2008, il Consiglio di Amministrazione dell'ENEL ha approvato in via definitiva l'erogazione di un contributo complessivo di 50 milioni di euro alla onlus ENEL Cuore affinché lo destini al Fondo statale per la Carta Acquisti. Il contributo verrà versato per 25 milioni nel 2008 e per 25 milioni nel 2009. Il 20/1/2009 il sito web di onlus ENEL Cuore⁹ ancora non dava notizia di tale evento neanche nel resoconto dei progetti di finanziamento approvati dal Consiglio di amministrazione della onlus il 19 dicembre 2008.

Il 23 dicembre l'ENI ha comunicato che ENI e ENI Foundation avevano firmato una convenzione con il Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) e con il Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali per partecipare, attraverso una donazione di 200 milioni di euro, all'iniziativa "Fondo Carta Acquisti". In particolare sarà ENI Foundation¹⁰, la fondazione creata dall'ENI che persegue finalità di solidarietà sociale e umanitaria, che effettuerà il versamento a titolo spontaneo e

⁹ La ONLUS ENEL Cuore ha un bilancio annuo di circa 5 milioni di euro.

solidale. Rimane la curiosità di conoscere il contenuto della convenzione atteso che per effettuare una donazione non è probabilmente necessario convenzionarsi con il beneficiario. 100 milioni saranno versati entro il 31/12/2008 ed altri 100 milioni relativi all'esercizio 2009 entro il 30/6/2009. Nel sito di ENI Foundation è disponibile il suo regolamento di funzionamento. In esso si legge che la Fondazione eroga contributi ad enti pubblici e privati senza scopo di lucro che ne fanno richiesta. Ora, è plausibile che lo Stato possa rientrare nella categoria degli enti pubblici ma suscita invece qualche imbarazzo l'obbligo della richiesta della donazione. E' corretto che lo Stato, che è azionista della società per azioni, richieda formalmente a questa una donazione a suo favore modificando in modo significativo il risultato d'esercizio della società, tenuto conto che in precedenza veniva destinata agli interventi umanitari solo un ventesimo di quanto si stanziava ora?

Il Corriere della Sera (Mucchetti, 2008) si chiedeva nel luglio scorso perché un azionista come il Ministero dell'Economia debba avere un extradividendo, sia pure una tantum, che aumenta del 14% la remunerazione della sua partecipazione. Ci troviamo di fronte ad un importante conflitto di interessi che riguarda il Ministero dell'Economia. Infatti è il MEF che fa una richiesta di donazione ma è sempre il MEF come azionista di maggioranza che nomina la maggioranza del consiglio e il top management che poi decidono se concedere la donazione richiesta. Saranno contenti gli azionisti di minoranza di questa iniziativa di beneficenza a loro discapito?

E' normale che l'ENI (AD Paolo Scaroni) abbia dato notizia della donazione mesi prima della decisione del Consiglio di amministrazione ENI e del Consiglio di Amministrazione di ENI Foundation?

6.3. Le varie ipotesi governative di finanziamento

Nelle varie dichiarazioni del Governo la social card, oltre a quanto già illustrato nel par. 6.1., doveva essere finanziata con la Robin Tax (banche, assicurazioni, fondi immobiliari e società petrolifere), dai "conti dormienti" e poi anche dal Superenalotto.

In particolare, il Governo si è molto soffermato sul valore evocativo della Robin tax; la tassa che prendeva ai ricchi per ridistribuire ai poveri e che doveva essere destinata per il 10% (circa 200 milioni di euro) alle fasce deboli della popolazione attraverso la social Card. Per ora, però, non c'è traccia di questo finanziamento.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, come è noto, ha proposto il finanziamento della social card anche con i cosiddetti "Conti dormienti" (conti correnti che non hanno movimenti da oltre 10 anni). Come ha rivelato "La Stampa" (17/10/2008) il Ministero dell'Economia ha stimato tali somme in 1,8 miliardi di euro (meno di un miliardo dalle banche e 800-850 milioni dalle Poste). Si tratta di una somma importante ma dovrà essere ripartita tra molti usi:

- a) deve finanziare la Carta acquisti nel 2009;
- b) deve indennizzare i risparmiatori colpiti dai crack finanziari del 2001-2005 (Cirio, Parmalat, Argentina, ecc.);
- c) deve risarcire i piccoli azionisti Alitalia.

Per la social card, nel 2009, si prevede un finanziamento di almeno 450 milioni, per i 40.000 azionisti di Alitalia servono almeno 300 milioni. Le cifre sui crack finanziari precedenti sono incerte. "La Stampa" ipotizza un importo di almeno un miliardo. I tempi relativi alla disponibilità del fondo non saranno brevi. Recentemente il Consiglio di Stato ha chiesto una riscrittura integrale del regolamento approntato dal Ministero dell'Economia per meglio coordinare la spartizione del fondo tra i diversi usi stabiliti da 3 o 4 leggi successive (Lepri, 2008). Insomma i tempi saranno lunghi e grandi le incertezze.

Il Governo, infine, con un emendamento al DDL n. 149 ha proposto di destinare alla Carta acquisti le maggiori entrate derivanti dal superenalotto e dagli altri giochi. La proposta che per ora non ha avuto seguito non riusciva però a quantificare il finanziamento.

¹⁰ Il bilancio del 2007 di ENI Foundation si è chiuso con una spesa di 9,2 milioni di euro, un ventesimo di quanto stanziato per la Carta acquisti.

Il Governo ha dunque messo in campo una ampia varietà di provvedimenti presi o ipotizzati per il finanziamento della Carta acquisti che ha in comune l'incertezza delle dimensioni del possibile finanziamento. Nonostante l'ampia previsione di finanziamenti pubblici reali ed ipotetici – ne abbiamo contati almeno 9 diversi – il finanziamento della Social card è per ora garantito dalle donazioni private di ENI ed ENEL. L'unico finanziamento statale per ora certo ammonta a soli 170 milioni ma forte è il sospetto che sia stato finanziato con il corrispondente taglio di 271 milioni del Fondo nazionale per le politiche sociali. Quello che è evidente, per ora, è che nonostante questa iniziativa le risorse per i bisogni sociali non crescono.

6.4. Il costo amministrativo di gestione del sistema

Come qualunque altro programma assistenziale anche la Carta acquisti ha un costo amministrativo di gestione. Si tratta dei costi di produzione della tessera, di circuito, di pagamento e di ricarica. Lo stesso Decreto 16/9/2008 se ne occupa disponendo che alle spese attuative connesse all'erogazione dei benefici della carta d'acquisto si provvede nel limite massimo dell'1,5%, al netto dell'IVA e dei contributi destinati a tale scopo versati da soggetti privati (in questa fase dunque non più di 2,55 milioni di euro).

Quali sono questi costi?

La prima spesa annunciata dal governo è relativa alla spedizione di circa 900.000 lettere ai potenziali beneficiari. La spedizione con le Poste (posta massiva) costa a seconda dell'area di arrivo (area metropolitana, capoluogo di provincia o area extra urbana) 0,28 oppure 0,43 oppure 0,53 euro a busta. A questa spesa si aggiunge il costo di stampa delle buste e delle lettere. Ipotizzando una tariffa media possiamo stimare un costo di circa 520.000 euro.

La produzione fisica della tessera costa circa 50 centesimi a pezzo (costo fornito dagli emittenti), per cui la stampa di 1.300.000 Card costa 650.000 euro.

Ci sono poi i costi per l'ISEE. I cittadini che richiedono la social card, come è noto, devono presentare l'attestazione ISEE i cui costi sono a carico dell'INPS. I CAAF che abbiamo interpellato ci hanno confermato che fattureranno le prestazioni all'INPS. Attualmente l'INPS riconosce ai CAAF l'importo di 10, di 13,50 o di 16,50 euro per ogni dichiarazione sostitutiva ISEE prodotta rispettivamente a famiglie con un componente, con 2-5 componenti o con più di cinque componenti. Ipotizzando 350.000 anziani soli, altri 700.000 anziani che vivono in coppia e 300.000 famiglie con bambini con meno di 3 anni possiamo ipotizzare al massimo un costo di 17.000.000 di euro. La dimensione di questa voce di spesa è ovviamente legata al numero di richiedenti e a quanti di questi sono privi di una precedente ed ancora valida attestazione ISEE.

Per quanto riguarda la ricarica, le commissioni normalmente applicate dalle Poste ammontano a 1 euro a ricarica. Quindi per ogni carta sono 6 euro annui che lo Stato dovrebbe pagare a meno di accordi di tipo diverso che non sono però conosciuti. In questo caso lo Stato versa a Poste italiane circa 7.800.000 euro all'anno.

Tab. 4 – Il costo amministrativo delle Carte acquisti.

Tipologia del costo pubblico	Costo massimo in euro
Spedizione lettera	520.000
Produzione fisica della tessera	650.000
Attestazione ISEE	17.000.000
Ricarica affidata alle Poste	7.800.000
TOTALE	25.970.000
Costo amministrativo per ogni Carta	20 euro

Il circuito di pagamento chiede una percentuale all'esercente, che in media è circa del 2% del pagamento stesso ma questa è posta a carico degli esercenti per cui non la consideriamo in questa sede.

Se queste valutazioni sono corrette il costo amministrativo di ogni Carta acquisti è di circa 20 euro, quasi tutti da rinnovare ogni anno. Il costo complessivo delle Carte ammonta invece a circa 26 milioni di euro che corrisponde ad oltre il 4% dello stanziamento attuale. Si tratta di un cifra di dimensioni assai importanti e di una percentuale che supera largamente quell'1,5% di spese amministrative che il Decreto attuativo della Carta riteneva fosse il tetto per spese di questo genere.

7. LE ESPERIENZE STRANIERE

7.1. L'esperienza statunitense

La Carta acquisti italiana si è ispirata al programma statunitense dei *Food Stamps* che costituisce certamente l'esempio più importante di programmi di assistenza ai poveri basati sull'utilizzo di voucher poi trasformati in *debit card* elettronica.

I *Food Stamps* sono finalizzati a permettere ai nuclei familiari a basso reddito di avere una dieta più ricca aumentando il loro potere di acquisto. Con i vouchers possono essere acquistati, attraverso circa 200.000 punti vendita, tutti i cibi per l'alimentazione umana con esclusione dei prodotti non alimentari, degli alcolici, del tabacco, delle vitamine, delle medicine, di ogni cibo che sia consumato dentro il negozio, dei cibi caldi pronti per il consumo.

Il valore del contributo statale è legato al valore di un paniere di alimenti considerati indispensabili dal punto di vista nutrizionale. La misura costituisce una vera e propria garanzia di sicurezza alimentare e nutritiva di base per gli americani poveri (Ferrera, 2008).

Sono i singoli Stati a identificare i nuclei familiari aventi diritto ai vouchers e a finanziare il 50% dei costi del programma; il resto viene finanziato dal Governo federale. Il diritto a ricevere i *Food stamps* viene stabilito sulla base del reddito, del patrimonio (che deve essere inferiore a 2.000 dollari o 3.000 se un membro della famiglia ha più di 60 anni) e della composizione del nucleo familiare. L'importo varia in base al reddito (con soglie distinte da Stato a Stato, per tener conto del diverso costo della vita) e alla composizione della famiglia. Una famiglia molto povera di quattro persone, residente a New York può arrivare a prendere 6.500 dollari l'anno.

Circa il 50% dei beneficiari sono bambini, il 10% hanno più di 60 anni, circa il 28% sono donne in età da lavoro, il 12% sono uomini in età da lavoro; circa il 27% dei nuclei beneficiari percepisce redditi da lavoro, il loro reddito medio mensile è pari a 624 dollari (Beltrametti, 2004).

Nel 2002 la spesa federale per questo programma è stata pari a circa 18 miliardi di dollari e hanno ricevuto benefici oltre 19 milioni di persone (circa 8 milioni di nuclei familiari) ovvero circa il 6,5% della popolazione totale; l'importo medio mensile di tali benefici è stato pari a 185 dollari per nucleo familiare (Beltrametti, 2004).

Nel 1996 il voucher cartaceo è diventato un voucher digitale con la trasformazione in una cards elettronica (*Electronic benefit transfer EBT*). Oggi, i beneficiari ricevono una *debit card* elettronica con un PIN personale sulla quale viene accreditata mensilmente una somma valida per acquistare prodotti alimentari presso supermercati convenzionati (le stesse procedure delle carte di credito attraverso le apparecchiature POS). Il passaggio al nuovo sistema è stato motivato dall'alto costo amministrativo di gestione del sistema che incideva per il 15% della spesa complessiva.

Dal 1° ottobre 2008 il programma ha cambiato nome ed oggi si chiama *Supplemental Nutrition Assistance Program (SNAP)*.

7.2. Le esperienze europee

Le esperienze europee di Carte acquisti sono assai limitate se si considerano i programmi nazionali. Il Governo britannico ha recentemente avviato un progetto pilota per l'erogazione di sussidi mediante carte prepagate. L'unica esperienza locale conosciuta prevede l'utilizzo della Carta a favore di famiglie a basso reddito con figli 13-17 anni per pagare (40 sterline al mese) attività culturali o sportive (MEF, 2008).

A questa esperienza si aggiunge solo quella dell'Olanda dove una carta prepagata viene utilizzata nell'ambito di programmi di erogazione di sussidi da parte degli enti locali (che utilizzano la stessa piattaforma) per l'assistenza a persone con difficoltà finanziarie, per il pagamento di sussidi da parte della previdenza sociale e per l'assistenza sociale ai disoccupati (MEF, 2008).

L'esperienza della Polonia è invece diffusa solamente in 26 città. La carta prepagata permette la distribuzione di pensioni e sussidi sociali attraverso gli uffici municipali. Rimpiazza con pagamenti elettronici il sistema basato su pagamenti di cassa, è ricaricabile mensilmente attraverso trasferimenti dalle autorità municipali, può essere utilizzata in ogni esercizio (che accetta le carte Maestro) senza restrizione all'utilizzo (MEF, 2008).

7.3. Insegnamenti dalle esperienze straniere

Quali sono le motivazioni per cui gli Stati Uniti hanno scelto questo strumento per sostenere le famiglie povere? Essenzialmente per due ragioni, strettamente connesse:

- a) per avere la certezza che il trasferimento di denaro pubblico venisse utilizzato per la destinazione specifica. L'obiettivo è legato alla intrinseca convinzione che il beneficiario sia legato ad una parziale incapacità di provvedere a se stesso e che quindi tendenzialmente possa utilizzare i contributi assegnati in modo inappropriato (per esempio l'alcolista che utilizza il contributo economico per acquistare liquori).
- b) per proteggere i minori in contesti familiari molto degradati: di fronte a genitori incapaci di agire in favore dei propri figli si ritiene di dover limitare le possibilità di scelta dei genitori (Beltrametti, 2004).

In effetti, le ricerche hanno dimostrato che lo strumento ha garantito l'acquisto di generi alimentari essenziali più delle erogazioni in denaro. Inoltre, negli USA, il programma è ritenuto uno strumento efficace per il sostegno alle esigenze nutrizionali di fasce particolarmente deboli della popolazione come i bambini, le gestanti, le persone fragili o malate ed anche come mezzo di "attivazione" dei beneficiari tenuto conto che la condizione per ricevere la *debit card* è essere disponibili al lavoro (Ferrera, 2008). Questo non deve illudere circa i risultati che è legittimo attendersi dall'esperienza italiana dato che ci sono significative differenze fra il sistema americano e quello italiano. Il *Supplemental Nutrition Assistance Program* è indirizzato a tutti i poveri e non solo ad alcuni come in Italia, il valore della Card è notevolmente più elevato di quello italiano e la Card USA si affianca ad una serie di altri programmi di contrasto della povertà e della disoccupazione che in Italia non ci sono. Giova inoltre sottolineare che la Carta acquisti è stata ideata negli Stati Uniti esclusivamente per il sostegno di coloro i quali coniugano la povertà economica al disagio sociale. Viene consegnata a persone con bisogno di assistenza e spesso anche comportamenti devianti – ad esempio problemi di alcool e droga – affinché le risorse trasferite loro siano effettivamente utilizzate per acquistare cibo o altri beni primari e non, invece droga o alcool (Beltrametti, 2004). Nel caso italiano invece la Social card è finalizzata soprattutto a sostenere gli anziani poveri¹¹ nell'acquisto di beni destinati al soddisfacimento delle esigenze di natura alimentare, anziani che non hanno generalmente comportamenti devianti. La tipologia dei beneficiari rende ingiustificato l'utilizzo di questo strumento al posto dei contributi monetari usuali. Le importanti differenze di contesto, di target e di finalità inducono a ritenere che lo strumento adottato in Italia non sia il più appropriato per le finalità individuate.

¹¹ Abbiamo indicato gli anziani come i soggetti privilegiati dalla Social Card in quanto l'altra categoria delle famiglie con almeno un minore con meno di tre anni costituiscono solamente un quarto del totale dei beneficiari.

Un altro dato è emerso dalle esperienze straniere con particolare riferimento a quella americana. L'utilizzo del sistema della card elettronica nelle politiche di assistenza ai poveri si associa naturalmente ad una forma di **stigma sociale** nei confronti dei beneficiari delle prestazioni. Siccome la Social card va utilizzata all'atto dell'acquisto questo comporta l'obbligo di rivelare la propria non autosufficienza economica nell'ambito del contesto sociale. "Tale stigma può assumere connotati drammatici ed è principalmente associato al fatto che la riconoscibilità sociale del beneficiario del trasferimento non è circoscritta al momento in cui la persona fa richiesta del sussidio ma si estende al momento in cui il beneficiario trasforma il sussidio in beni e servizi" (Beltrametti, 2004). La presenza di tale stigma sociale è uno degli elementi che spiegano il basso tasso di partecipazione degli americani al *Supplemental Nutrition Assistance Program* che raggiunge solo il 59% di tutti coloro che potenzialmente potrebbero fruirne.

Questo rimane anche per l'Italia uno dei problemi più sottovalutati nell'esperienza della Social card che per le sue caratteristiche pone il povero nella condizione di "dichiararsi implicitamente" ogni volta che usa la Carta acquisti. Qualunque programma di contrasto della povertà se vuole davvero essere efficace raggiungendo tutta la platea dei possibili beneficiari deve fare i conti con questo problema – che nell'esperienza degli Stati Uniti contribuisce ad escludere il 41% dei potenziali beneficiari – creando le condizioni per eliminare o ridurre radicalmente lo stigma sociale.

8. CONCLUSIONI

La social card non ha raggiunto gli obiettivi che il Governo si prefiggeva. A un mese e mezzo dall'avvio le adesioni costituiscono circa un terzo di quelle attese. Come spieghiamo nel dettaglio nelle pagine precedenti, questo è accaduto perché:

1. I requisiti sono molto stringenti e perfino arbitrari con l'esclusione di ampie fasce di soggetti poveri;
2. La Carta non riesce a incidere in modo significativo sui livelli di povertà per il basso contributo statale mensile che, in questa prima fase, è sostenuto soprattutto dalle donazioni private. Giova anche segnalare che si ha l'impressione che la Carta acquisti sia stata finanziata dal corrispettivo taglio del Fondo nazionale per le politiche sociali.
3. Non riesce a ridurre in modo significativo la percentuale italiana delle famiglie povere per il mancato inserimento tra i beneficiari delle famiglie con almeno tre figli che è la tipologia a maggior rischio di povertà (e non le famiglie con bambini con meno di tre anni);
4. La Carta acquisti non è propriamente anonima e produce lo stigma sociale a carico del suo utilizzatore;
5. Ha costi amministrativi elevati. La gestione della Carta comporta un importante sforzo organizzativo dovuto alla sua distribuzione, alla sua continua ricarica, alle convenzioni con gli esercizi commerciali, ecc.
6. Non è lo strumento più adatto per un intervento nei confronti di soggetti che, diversamente dall'esperienza americana, nella stragrande maggioranza dei casi non hanno comportamenti devianti. L'obiettivo di aiutare i poveri con un contributo economico è condivisibile ma poteva essere raggiunto in modo assai più semplice. Bastava un incremento di alcuni contributi esistenti – pensioni, assegni familiari, assegni per il terzo figlio – accompagnato da opportune indicazioni che lo indirizzassero verso le persone in maggiore difficoltà. Invece, si frammenta ulteriormente il sistema dei trasferimenti monetari, già parcellizzato in troppe misure (Gori, 2008);
7. La Carta acquisti non coinvolge i servizi sociali comunali. I beneficiari della Carta servizi, avendo redditi molto bassi, in genere usufruiscono anche di vari servizi nonché dei

contributi agli indigenti dei comuni che spendono solo per questo intervento 428 milioni annui riuscendo a raggiungere 599.146 assistiti (Pesaresi, 2008). Allo stato attuale, l'intervento di contrasto della povertà realizzato dai comuni riesce a raggiungere un numero di assistiti e a distribuire un contributo medio annuo di 715 euro che sono superiori a quello realizzato, per ora, dalla Carta servizi. Gli studi sulla povertà e le politiche degli altri paesi europei hanno dimostrato che l'inserimento sociale e lavorativo dei poveri ha bisogno di un sistema di misure economiche e di servizi (orientamento, accompagnamento, asili nido, servizi domiciliari, ecc.). Sarebbe stato necessario un collegamento con l'attività del comune per integrare l'intervento anche con altri servizi, per migliorare efficacia dell'intervento e per evitare duplicazioni. L'azione dello Stato va invece in direzione diversa, rafforzando lo Stato e riducendo il ruolo, oltre che i finanziamenti, dei comuni.

Le attivazioni della Carta acquisti aumenteranno nelle prossime settimane ma visto il trend in diminuzione delle adesioni, se non ci saranno modificazioni significative nella regolamentazione della Carta e nella dimensione dei benefici erogati, non cambierà l'insoddisfacente risultato finale determinato essenzialmente da una sostanziale inadeguatezza dello strumento per il contrasto della povertà in Italia.

Riferimenti normativi

1. D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, con la legge 6 agosto 2008, n. 133, articolo 81, commi 29-38bis: “*Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica*”.
2. Decreto del Ministero dell’Economia e delle finanze n. 96257 del 2 settembre 2008.
3. Decreto del Ministero dell’Economia e delle finanze del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali n. 89030 del 16 settembre 2008.
4. Decreto del Ministero dell’Economia e delle finanze del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali n. 104376 del 7 novembre 2008.
5. INPS, messaggio n. 26673 del 28/11/2008: *Art. 81, comma 32 e 33, della legge 6 agosto 2008, n. 133. Istituzione della “Carta acquisti”*.
6. Ministero dell’Economia e delle Finanze: “*Convenzione avente ad oggetto il riconoscimento di condizioni agevolate di acquisto ai titolari della carta acquisti di cui all’articolo 81, comma 32 del D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, con la legge 6 agosto 2008, n. 133.*”
7. L. 4 dicembre 2008, n. 190: “*Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 ottobre 2008, n. 155, recante misure urgenti per garantire la stabilità del sistema creditizio e la continuità nell’erogazione del credito alle imprese e ai consumatori, nell’attuale situazione di crisi dei mercati finanziari internazionali*”.

Bibliografia

- Albertini M., Rosina A., *Social card e bonus: nuove misure, vecchi difetti?*, www.nelmerito.com, 2008.
- Altroconsumo, *Social card: chi ci guadagna davvero?*, www.altroconsumo.it
- Baldini M., Pellegrino S., *Si fa presto a dire bonus*, www.lavoce.info, 2008
- Bellinazzo M., *Social card finanziata anche dal Superenalotto*, Il sole 24 Ore del 18/10/2008.
- Beltrametti L., *Vouchers*, Il Mulino, Bologna, 2004.
- Beltrametti L., *Il sofisticato populismo della carta acquisti di Tremonti*, www.nelmerito.com, 2008.
- Disegno di legge A.S. n. 1195: *Disposizioni per lo sviluppo e l’internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia*, novembre 2008.
- Ferrera M., *Carta sociale per famiglie copiamo l’America*, Il Corriere della Sera del 3/7/2008
- Gori C., *Ma lo strumento va perfezionato*, Il sole 24 Ore del 2/12/2008
- Gori C., *La lotta alla povertà dopo la social card*, Prospettive sociali e sanitarie n. 1/2009.
- Governo Italiano, sito web (accesso del 2/12/2008) : www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/carta_acquisti/normativa.html
- INPS, messaggio n. 27260 del 4/12/2008: *Carta acquisti. Ulteriori chiarimenti.*
- Istat, *La povertà relativa in Italia nel 2007*, www.istat.it, 2008.
- Lepri S., *Conti dormienti, attese deluse un tesoretto di soli 1,8 miliardi*, La Stampa del 17/10/2008.
- Massara B., *La social card preclusa ai senza reddito*, Il Sole 24 ore del 1/12/2008.
- Melis V., *I fondi alla Carta acquisti portano in dote lo spot*, Il Sole 24 ore del 19/12/2008.
- MEF Ministero dell’economia e delle finanze, *Carta acquisti Illustrazione del programma 26 novembre 2008.*
- Monti P., *L’età rende iniqua la card*, www.lavoce.info, 2008.
- Mucchetti M., *Quanto è generosa l’ENI?*, Il Corriere della Sera del 11/7/2008.
- Osculati F., *I bonus lunari*, www.nelmerito.com, 2008.
- Pesaresi F., *I contributi economici per le famiglie povere*, Prospettive sociali e sanitarie n. 22/2008
- Saporito G., *social card, errori a caro prezzo*, Il sole 24 Ore del 28/11/2008
- Talli G., *Una social card dall’uso ristretto*, Italia Oggi del 8/12/2008.
- Trento S., *Ma la social card è la via giusta?*, Il Corriere della Sera del 8/12/2008.