

TRE MODELLI DI REDDITO MINIMO: UN CONFRONTO TRA REIS, REI E REDDITO DI CITTADINANZA

Maurizio Motta, 1/2/2019 (maurizio.mottam@libero.it)

Questo testo è un materiale di lavoro prodotto per l'Alleanza contro la povertà. I giudizi che contiene non impegnano in alcun modo l'Alleanza, e sono da attribuire solo all'autore

1) COME USARE QUESTO MATERIALE	2
2) UNA SINTESI SULLA LOGICA DELLE MISURE	3
3) I MECCANISMI DELL'INTERVENTO	4
3.1) Livelli essenziali - diritti soggettivi esigibili?	4
3.2) L'informazione ai possibili beneficiari	6
3.3) Chi può richiedere la prestazione: le categorie dei beneficiari	8
3.4) Chi può richiedere la prestazione: il permesso di soggiorno e la residenza anagrafica	9
3.5) Dove si richiede? I luoghi di primo accesso dell'utenza	12
3.6) La procedura per gestire l'intervento, l'iter degli utenti, il costo di produzione	15
3.7) In che cosa consiste la prestazione economica: denaro o carta acquisti?	18
3.8) Come si misura la povertà?	20
3.9) Come calcolare l'importo da erogare	27
3.10) Le spese per l'abitazione	32
3.11) Quanto erogare al massimo?	33
3.12) La durata dell'intervento	34
3.13) Le dichiarazioni dei richiedenti ed i controlli	35
3.14) Rendere conveniente lavorare, ed evitare il lavoro nero	37
3.15) La valutazione del bisogno	39
3.16) Chi costruisce il progetto personalizzato abbinato all'erogazione economica	41
3.17) Che cosa è il progetto personalizzato abbinato all'erogazione economica	44
3.18) La condizionalità e le sanzioni previste	48
3.19) La gradualità nella messa a regime e le transizioni	51
3.20) Il potenziamento dei servizi locali	53
3.21) I sistemi informativi e la loro architettura	55
3.22) Ricomposizione delle prestazioni nazionali di sostegno del reddito	58
3.23) La governance territoriale ed il ruolo dei comuni	63
3.24) Poteri sostitutivi in caso di inadempienze locali	65
3.25) La governance nazionale ed i Piani contro la povertà	66
3.26) Valutazione degli esiti e monitoraggio	68
3.27) Il rapporto tra reddito minimo nazionale e le prestazioni locali di sostegno del reddito	70
3.28) Comunicazioni e supporti tra Ministero ed Enti Locali	72
3.29) I Rapporti tra Enti pubblici e Terzo settore	74
Indicazioni minime di bibliografia e sitografia	76

1) COME USARE QUESTO MATERIALE

L'obiettivo di questo materiale è il confronto di tre modelli per la messa in opera di un reddito minimo nazionale contro la povertà:

- a) La proposta presentata dall'Alleanza contro la povertà nel 2016, per un intervento denominato Reddito di Inclusione Sociale (REIS). Per analizzarla è stato utilizzato soprattutto il volume Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N.; *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, 2016. Ma ci si è riferiti anche ad altri materiali prodotti dall'Alleanza contro la povertà, soprattutto al "Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà in merito all'attuazione delle Legge Delega di contrasto alla povertà" firmato il 14/4/2017. Nelle pagine seguenti i rimandi a questi due materiali saranno esposti indicandoli come "AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016, il Mulino*", e come "*Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà, 2017*"¹
- b) Il Reddito di Inclusione (REI) come è stato introdotto in seguito alla legge delega sul contrasto alla povertà (la n°33 del 15/3/2017), ed al conseguente D.lgs 16/9/2017 n°147 che lo ha attivato a partire dal 1/12/2017. Questo D.lgs iniziale è stato poi modificato dalla legge di Bilancio per il 2018 (n. 205 del 27/12/2017), in seguito alla quale dal 1/7/2018 il REI può essere richiesto da tutti i nuclei familiari, e non solo da nuclei con la presenza di specifiche categorie di persone. Le fonti utilizzate nell'analisi che segue sono dunque il D.lgs 16/9/2017 n°147, nonché successive norme integrative ed atti istituzionali prodotti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali o dall'INPS.
- c) Il Reddito di Cittadinanza viene descritto utilizzando come fonte il Decreto Legge approvato dal Consiglio dei Ministri il 17/1/2019 e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n° 23 del 28/1/2019 come Decreto legge n° 4 del 2019, sebbene sia in attesa di conversione in legge, passaggio che naturalmente potrà modificare contenuti del decreto legge.

La diversa natura di questi materiali condiziona la comparazione che è possibile eseguire: la proposta del REIS non è un dispositivo normativo dettagliato ma una ipotesi (sebbene molto articolata) presentata al dibattito, il REI deriva da atti normativi ed ha operato dal 1/12/2017, il Reddito di Cittadinanza è quello contenuto nel Decreto Legge, in attesa di conversione.

Va ricordato che tra la proposta del REIS e il disegno del REI sono avvenute diverse relazioni, derivanti sia da iniziative dell'Alleanza contro la Povertà che dai rapporti dell'Alleanza con il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali. Non poche caratteristiche del REIS sono state incluse nel modello del REI in seguito a diversi passaggi: emendamenti approvati durante il dibattito parlamentare sulla Legge Delega sul contrasto alla povertà, il Memorandum sull'attuazione della Legge Delega firmato il 14 aprile 2017 dal Presidente del Consiglio, Ministro del Lavoro e Politiche Sociali e l'Alleanza, successive interazioni prima dell'approvazione del D. Lgs 147/97 ²

Nelle pagine seguenti il confronto viene presentato sotto diversi profili:

¹ Materiali e informazioni sulle proposte dell'Alleanza contro la povertà si trovano nel sito www.redditoinclusione.it

² Una analisi più completa del contributo dell'Alleanza contro la povertà al sistema del REI è in Gori, C. e Lusignoli, L. *Alleanza contro la povertà e ReI*, in "Per uscire tutti dalla crisi. Reddito d'inclusione: la sfida dell'attuazione. Le politiche contro la povertà in Italia – Rapporto Caritas 2017," Roma, Caritas italiana, pp. 45-54 (accessibile al link

http://www.caritas.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2017/rapp_caritas_politichepoverta2017.pdf

- Il capitolo 2, intitolato “Uno sintesi sulla logica delle misure“, espone una sintetica lettura degli orizzonti che guidano le diverse proposte e degli obiettivi che le ispirano.
- Il capitolo 3, intitolato “I meccanismi dell’intervento“, indaga differenze o analogie delle tre proposte con riferimento a ciascuno dei numerosi criteri che danno sostanza alla prestazione. Questa lettura si fonda sull’assunto che l’effetto concreto delle misure, ossia ciò che davvero ricevono i poveri e che connota l’organizzazione dei servizi, è l’esito di molte diverse componenti, che interagiscono tra loro. I sistemi di reddito minimo sono quindi qui analizzati scomponendoli in modo volutamente minuzioso in molti snodi e criteri, nei diversi paragrafi presentati nell’indice per il Capitolo 3. Questa struttura vuole servire sia a discutere tutti gli specifici ingredienti delle misure, sia a permettere al lettore di esaminare (trovandoli più facilmente) solo gli aspetti che più lo interessano

Il capitolo 3) analizza se le diverse proposte hanno previsto esplicite azioni o criteri intorno a ciascuno dei meccanismi ritenuti rilevanti, e con quali contenuti. Presenta inoltre su ogni argomento una sintetica “nota di lettura” con lo scopo di suggerire una discussione dei diversi possibili snodi, e di mettere a fuoco problemi e scelte rilevanti ³.

2) UNA SINTESI SULLA LOGICA DELLE MISURE

Alcuni elementi “macro” di comparazione delle prospettive dei diversi interventi:

- a) REIS e REI hanno connotati molto simili: si qualificano esplicitamente come misure dirette al contrasto della povertà più grave, e sono tarati sulla platea di famiglie che ne sono toccate. Offrono un sostegno del reddito abbinato ad un progetto articolato, che sia mirato quando è possibile ad un inserimento lavorativo, oppure a percorsi di inserimento sociale e di potenziamento delle capacità del nucleo, oppure ad affrontare fragilità e problemi di altra natura (educativi, sanitari, abitativi). Prevedono una importante attenzione ai percorsi per l’accesso dei possibili richiedenti, una forte integrazione di diversi servizi locali (sociali, sanitari, del lavoro, dell’istruzione), ed un rilevante ruolo dei comuni nel governo locale del sistema (nella identificazione dei punti di accesso per i richiedenti, connessione con terzo settore e forze produttive, ed in atti di programmazione dedicati alla povertà).

Sono rilevanti (anche nella normativa sul REI) gli impulsi per la gestione associata delle funzioni comunali in Ambiti territoriali, si prevede un rafforzamento mirato dei servizi del welfare locale ed una pianificazione dedicata al contrasto alla povertà in appositi piani nazionali, regionali e locali.

Il REIS disegnava un percorso di 4 anni per la completa messa a regime; il REI prevede invece solo possibili potenziamenti successivi.

- b) Il Reddito di Cittadinanza nasce con queste diversità ⁴ : puntare ad una platea decisamente più ampia di famiglie (con problemi economici, ma non necessariamente in grave povertà), sebbene limitando di più la prestazione in base a una più lunga durata di residenza in Italia, proporre come obiettivo primario l’inserimento in attività lavorative (sebbene conservando percorsi di inserimento sociale quando problemi del nucleo impediscano l’occupazione), fornire contributi economici più consistenti e più duraturi del REI (potenziati per i maggiori di 65 anni e con più forti sostegni alle spese per l’abitazione). La maggior generosità del Rdc è anche motivata da una strategia di politica economica che confida nel fatto che un aumento dei consumi (indotto da un forte contributo pubblico a famiglie in condizioni economiche scadenti) diventi un

³ Per questo lavoro è stato anche ampiamente utilizzato materiale del volume M. Motta “REI. Contrasto alla povertà e reddito minimo. Il Reddito di Inclusione: che cos’è, come si usa, cosa va fatto per migliorarlo, Maggioli editore, Rimini, 2018

⁴ Indicativa di questi orientamenti è anche la mozione presentata alla Camera dei deputati (e approvata il 16/7/2018) dal gruppo del Movimento 5 Stelle

volano per favorire la ripresa delle attività produttive, e dunque l'offerta di lavoro ⁵. Si attivano inoltre specifici incentivi ai datori di lavoro che assumono beneficiari del Rdc. Nel Reddito di Cittadinanza il momento dell'accesso dei possibili richiedenti è meno supportato, ed il ruolo dei Comuni perde rilievo nella governance del sistema, mentre aumentano i loro ruoli i Centri per l'Impiego (dei quali si prevede un forte potenziamento). Permangono i ruoli regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano per il coordinamento dei diversi servizi territoriali e per la gestione associata dei servizi sociali. L'integrazione tra diversi servizi locali resta importante per i progetti da offrire a chi non viene preso in carico dai Centri per l'Impiego. La messa in opera del Reddito di Cittadinanza, rimpiazzando il REI, è prevista in tempi estremamente brevi (aprile 2019, con il testo del decreto legge pubblicato il 28 gennaio, e ancora da convertire in legge), senza sostanziali percorsi transitori di avvicinamento alla messa a regime

Va considerato che il Reddito di Cittadinanza è stato per molto tempo esposto come un obiettivo fondamentale dell'agenda politica del Movimento 5 Stelle, senza che tuttavia venisse presentato con dettagli dei meccanismi operativi. E' dunque interessante indagare se e come il Reddito di Cittadinanza definito finalmente negli atti normativi del 2019 sia differente dal REI messo in opera a fine 2017, e questo è uno degli obiettivi delle pagine che seguono.

3) I MECCANISMI DELL'INTERVENTO

3.1) Livelli essenziali - diritti soggettivi esigibili?

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Il REIS deve essere introdotto con il rango di livello essenziale delle prestazioni, come "...diritto che assicura una tutela a chiunque cada in povertà assoluta" ⁶. Il livello essenziale si compone di elementi diversi ⁷: l'informazione sul REIS e l'accesso alla prestazione, la presa in carico dei servizi (tramite valutazione e progettazione), gli interventi di inserimento sociale e lavorativo, da verificare nel tempo.

CHE COSA PREVEDE IL REI

Il D.Lgs 147/2017 assegna al REI il rango di "livello essenziale delle prestazioni", ma "...nel limite delle risorse disponibili nel Fondo Povertà" (art. 2, comma 13); la subordinazione delle erogazioni alle risorse finanziarie è ribadita anche nell'articolo 2 al comma 5, e nell'articolo 20 al comma 2.

Nel sistema attivato per il REI sono inoltre qualificati come livelli essenziali da garantire:

- L'informazione ai cittadini e l'accesso al REI, la valutazione multidimensionale dei bisogni, il progetto personalizzato da abbinare all'erogazione economia (art. 2 comma 13, art. 5 comma 10, art. 6 comma 13 del D.Lgs 147/2017)
- L'offerta integrata di diversi interventi e servizi, secondo le modalità definite dalle Regioni e Province autonome, come meccanismo per costruire i contenuti del progetto personalizzato (art. 23, comma 4, del D.Lgs 147/2017)

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA.

⁵ Naturalmente non è detto che un aumento dei consumi si traduca in un aumento della produzione di beni in Italia, e dunque in maggiore occupazione nel paese.

⁶ AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino, pag. 35.

⁷ Ibidem, pag. 150-152

L'art. 1 del Decreto legge n° 4/2019 prevede che *“Il Rdc costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili”*, e che per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 65 anni, il Rdc assume la denominazione di *“Pensione di cittadinanza”*

All'art. 4 comma 14 del Decreto legge si prevede che il Patto per il Lavoro e il Patto per l'Inclusione Sociale, ossia i percorsi di inserimento abbinati all'erogazione economica del Rdc, nonché la valutazione che eventualmente li precede, siano *“..livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili”*.

L'art. 12, comma 9, prevede che nel caso di esaurimento delle risorse per il Rdc, con decreto del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze *“... è ristabilita la compatibilità finanziaria mediante rimodulazione dell'ammontare del beneficio”* per le erogazioni successive all'esaurimento delle risorse non accantonate. Il decreto deve essere adottato entro 30 giorni dall'esaurimento delle risorse, e nelle more della sua adozione sono sospese le nuove domande e le erogazioni per il Rdc.

NOTA DI LETTURA.

Il conferimento della natura di *“livello essenziale”* ad interventi pubblici assegna loro una natura giuridica particolarmente rilevante; l'articolo 117 della Costituzione prevede infatti che spetti allo Stato (come competenza legislativa esclusiva) la *“...determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”*; e dunque gli interventi che sono *“livelli essenziali”* presentano almeno questi profili:

- la pubblica amministrazione che li gestisce deve garantirli su tutto il territorio nazionale, con un impegno di uniformità nei diversi territori;
- per i cittadini quegli interventi dovrebbero avere natura di diritto esigibile, ossia essere fruibili se i richiedenti posseggono i requisiti previsti per l'intervento.

Il rilievo di questo secondo aspetto è evidente, ma non esente da problemi nell'applicazione, perché:

- da un lato all'art. 117 la Costituzione afferma che i livelli essenziali riguardano diritti che *“...devono essere garantiti”*, linguaggio che assegna a quegli interventi la caratteristica di essere esigibili dai cittadini.
- Dall'altro esistono interventi del welfare pubblico definiti come *“livelli essenziali”* la cui esigibilità è tuttavia ridotta da altri vincoli normativi, soprattutto la subordinazione alle risorse disponibili.

Sul tema specifico del reddito minimo contro la povertà giocano dunque due meccanismi:

- a) La natura giuridica attribuita alla prestazione, ossia la sua identificazione (o meno) come *“livello essenziale delle prestazioni”* ai sensi della Costituzione, il che impone anche l'obbligo di garantirlo in modo uniforme in tutto il paese.
- b) Eventuali dispositivi normativi che eventualmente limitano l'esigibilità per il cittadino, subordinandola a condizioni diverse da quelle soggettive dei richiedenti, ad esempio la disponibilità delle risorse finanziarie.

Anche quando la natura di livello essenziale sia espressamente assegnata al reddito minimo, ma poi l'esigibilità sia subordinata alla disponibilità di risorse, la prestazione è di fatto un diritto soggettivo limitato, finanziariamente condizionato, ossia che il cittadino può ottenere solo se sono attivate risorse adeguate. Si tratta di un connotato limitativo che è presente in altre importanti prestazioni del welfare pubblico (ad esempio per gli interventi socio-sanitari di tutela dei non autosufficienti), ma non in tutte, e dunque non è necessariamente un requisito indispensabile o imposto dall'ordinamento giuridico. Ad esempio ogni minore che ha l'età per accedere all'istruzione obbligatoria può esercitare (e la sua famiglia con lui) il diritto esigibile di fruirne, senza che l'amministrazione pubblica possa negare, rinviare o ridurre l'intervento motivandolo con l'assenza di risorse.

Analogamente ogni cittadino ha il diritto pienamente esigibile di fruire di un medico di medicina generale, senza limitazioni derivanti da limiti di risorse del SSN. E un anziano in povertà che presenta i requisiti per fruire dell'assegno sociale dell'INPS ha pieno diritto a riceverlo, senza che l'INPS possa dilazionare o negare l'intervento a causa di limitazione delle risorse finanziarie

Dunque è utile questa attenzione: oltre alla denominazione dell'intervento come "livello essenziale", vi sono meccanismi che possono condizionarne l'esigibilità anche per i richiedenti che possiedono i requisiti per riceverlo?

Se si accetta come fisiologico che non sia possibile garantire almeno un set minimo di interventi ai poveri sempre esigibile, ossia un "nucleo essenziale" di diritti che in quanto inclusi tra i livelli essenziali siano davvero garantiti, meglio sarebbe uscire dall'ipocrisia e derubricare i livelli essenziali da diritti soggettivi (rango che la Costituzione oggi gli attribuisce) a più modesti "tentativi di richiesta" del cittadino, a "diritto di chiedere ma non di avere". Ma così il welfare pubblico abdicherebbe alla sua principale missione di garantire un livello minimo di risposte a bisogni importanti dei più fragili.

Sul delicato tema degli equilibri tra "diritti esigibili in quanto livelli essenziali delle prestazioni" e "risorse finanziarie disponibili" merita ricordare che la Corte Costituzionale si è pronunciata in più occasioni, dichiarando illegittime norme che subordinavano prestazioni di tutela dei disabili e della salute alle disponibilità finanziarie, sostenendo che vi sono "*....diritti incompressibili prima del pareggio del bilancio*", i quali "*...devono prevalere sulle esigenze di spesa pubblica*"⁸.

Un reddito minimo, che proprio in quanto minimo viene qualificato come "livello essenziale", non dovrebbe seguire la stessa logica? Ossia, come già accade ad esempio per pensioni e assegni sociali INPS (che sono da molto tempo il reddito minimo contro la povertà per gli anziani), non dovrebbe il welfare pubblico garantire almeno un set di prestazioni indipendenti dai rischi di altalenanti andamenti del Fondo povertà? Interessante appare il meccanismo sopra citato previsto per il Rdc (art. 12, comma 9 del Decreto legge 4/2019) qualora fosse applicato come un vincolo a non far mancare le risorse per gli interventi.

Non va sottovalutato il fatto che la natura di "livello essenziale" nella normativa sul contrasto alla povertà venga assegnata (o meno) non solo alla prestazione di reddito minimo, ma anche ad altri ingredienti del sistema, come la valutazione ed i progetti di inserimento, perché questa qualificazione giuridica li irrobustisce e ne fa assi portanti della rete da allestire.⁹

3.2) L'informazione ai possibili beneficiari

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

L'obiettivo deve essere un "universalismo sostanziale", ossia un sistema che rende concreto l'accesso di tutti alle prestazioni, il che presuppone l'informazione estesa a chi potrebbe fruirne. A questo scopo in ogni ambito territoriale vanno messe in atto ampie azioni informative, soprattutto verso le persone con più difficoltà a rapportarsi con i servizi, attivando anche strategie di raccordo con i diversi attori della comunità, nonché iniziative dei servizi "per uscire dagli uffici ed andare a cercare le persone"¹⁰

⁸ Sentenza della Corte Costituzionale n° 275/2016 (del 19/10/2016). Altre sentenze analoghe sono del Consiglio di Stato (sez. VI, 23 marzo – 3 maggio 2017, n. 2023), e Corte Costituzionale n. 509/2000

⁹ Sul punto si veda l'analisi di Franco Pesaresi nel suo capitolo "Il ruolo degli Ambiti territoriali nella gestione del REI", in D. Mesini (a cura di) "Lotta alla povertà: i servizi al centro. Sfide e opportunità dall'introduzione del REI", Maggioli editore, 2018

¹⁰ AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino, pag. 186-9

CHE COSA PREVEDE IL REI

Le Regioni e Province autonome individuano punti per l'accesso al REI (identificati dai Comuni che si coordinano a livello di Ambito) presso i quali in ogni Ambito territoriale offre informazione per l'accesso al REI (art. 5, comma 1 del D.Lgs 147/2017). Il comma 10 dell'art. 5 del D.Lgs 147/2017 prevede che i servizi per l'informazione e l'accesso al REI costituiscono "livello essenziale" delle prestazioni.

In base all'art. 20 del D.Lgs 147/2017 le risorse non destinate al beneficio economico del REI, ma al rafforzamento dei servizi territoriali per il contrasto alla povertà, possono anche essere destinate per le iniziative di comunicazione e informazione sul REI.

Al di là di quanto esposto nella normativa il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali all'avvio del REI ha promosso a cavallo tra il 2017 ed il 2018 una campagna informativa nazionale sui media (TV, giornali, manifesti); e ha gestito nel suo sito web una sezione dedicata ad informare sul REI.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Decreto legge 4/2019 prevede all'art. 5 comma 2 che l'INPS possa inviare comunicazioni informative sul Rdc ai nuclei familiari con ISEE rientranti nei criteri per accedere alla misura. Il Decreto legge sul Rdc abroga (con il suo articolo 11) le parti della normativa sul REI (l' art. 5 del D.Lgs 147/2017, nel titolo, al comma 1) e 10) che prevedevano ruoli di diffusione dell'informazione sulla prestazione a carico dei punti di accesso.

NOTA DI LETTURA.

Soprattutto se l'intervento vuole essere un livello essenziale da garantire è evidente che l'informazione per fruirne è il primo diritto da tutelare, pena attivare una prestazione che smentisce la sua natura. Sul tema sono utili alcuni elementi di riflessione:

- a) vi sono molti poveri che difficilmente possono utilizzare informazioni veicolate solo dai media. Ad esempio persone senza dimora che vivono in strada o nei dormitori, che vivono sole in borghi o case isolate, che risiedono nei campi nomadi (anche abusivi), che non conoscono bene l'italiano, che non hanno dimestichezza con l'uso dei media (giornali, TV) o che non riescono a fruirne (ad esempio per limitazioni nella vista e nell'udito), portatori di problemi psichiatrici o di disabilità intellettiva (seguiti o meno dai servizi sanitari), ricoverati in strutture residenziali, vittime di tratta o di prostituzione. Dunque è opportuno farsi questa domanda: il sistema di informazione previsto riesce a raggiungere anche queste persone? Oppure occorrono anche apposite iniziative mirate per informarle? E' troppo poco confidare sull'efficacia del passaparola tra i poveri.
- b) Se le azioni di informazione sulla prestazione sono inadeguate, questa può essere una delle ragioni di un take up non soddisfacente (ossia di una eccessiva distanza tra utenti stimati come possibili fruitori di un intervento e utenti che realmente lo ricevono). Inoltre la carenza di informazione può contribuire a generare un altro effetto distorto: una prestazione che è mirata soprattutto ai più deboli viene invece ricevuta soprattutto dai meno deboli, i quali hanno più possibilità ed autonomia nel conoscere.

Non vi è dubbio che iniziative di comunicazione pubblica mirata e di informazione ai più fragili devono essere assunte dai soggetti pubblici locali, mirando anche a coinvolgere più attori e canali possibili. Peraltro promuovere l'informazione implica anche:

- prevedere ripetizioni e reiterazioni delle iniziative informative. Non basta accontentarsi di una campagna informativa iniziale;
- un atteggiamento proattivo dei servizi, cioè non limitarsi ad aspettare l'utenza, ma "andare a cercare" i più fragili;
- chiedersi come sia possibile monitorare se l'informazione raggiunge tutti i cittadini eleggibili; ad esempio verificando dove i richiedenti hanno avuto informazione della prestazione; chiedendo a "luoghi rilevanti" della comunità se sanno come spiegare ai

cittadini anche solo dove si può chiedere l'intervento (ad esempio parrocchie, medici di medicina generale, Comuni, Patronati, CAF, farmacie)

Tuttavia queste azioni richiedono un attore che sia formalmente responsabile di promuovere l'informazione ai cittadini. Nel REI questo ruolo era assegnato ai punti di accesso identificati dagli Ambiti territoriali, nel Rdc le azioni per l'informazione paiono molto depotenziate: l'allestimento di punti di accesso dedicati alla prestazione è soppresso, ed è eliminata dai livelli essenziali la previsione di servizi per l'informazione (abrogando parte dell'art. 5 del D.Lgs 147/2017, nel titolo e al comma 1 e 10).

C'è un altro aspetto da non dimenticare: i poveri non si devono informare solo sul REI / Rdc, ma su tutte le altre prestazioni che potrebbero ricevere a sostegno del reddito. Il tema è discusso al successivo paragrafo 3.5)

3.3) Chi può richiedere la prestazione: le categorie dei beneficiari

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

*"...Il principio guida è l'universalismo: una misura per tutti i poveri"*¹¹ ; dunque il REIS può essere richiesto da qualunque nucleo familiare, indipendentemente dalle tipologie di persone che lo compongono. Vanno tuttavia considerati anche gli altri i requisiti soggettivi dei richiedenti descritti ai paragrafi successivi.

CHE COSA PREVEDE IL REI

Nel testo originario del D.Lgs 147/2017 potevano richiedere il REI, in base all'articolo 3, comma 2, del D.Lgs 147/2017, i nuclei nei quali fossero presenti al momento della richiesta minori, un disabile (come definito ai sensi dell'ISEE¹²) ed almeno un suo genitore o tutore, donne in gravidanza accertata, ultra 55enni che avessero perso il lavoro (e cessato da almeno 3 mesi di beneficiare della prestazione per la disoccupazione o, se non ne avevano diritto, fossero disoccupati da almeno 3 mesi). Queste tipologie di persone dovevano essere incluse nella DSU che il nucleo aveva presentato per ottenere l'ISEE con il quale richiedere il REI. La Legge di Bilancio per il 2018 (n. 205 del 27/12/2017) ha poi introdotto queste modificazioni:

- da inizio gennaio 2018 sono diventati eleggibili al REI nuclei con almeno un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni in stato di disoccupazione, senza altro specifico requisito
- dal 1 luglio 2018 l'intero comma 2 dell'articolo 3 citato è stato abrogato, e dunque il REI può da quella data essere richiesto da qualunque tipo di nucleo familiare, indipendentemente dalla sua composizione

Il REI non può essere richiesto in presenza di contemporanea fruizione, da parte di qualsiasi componente il nucleo familiare, della NASpl o di altri ammortizzatori sociali per la disoccupazione involontaria, che a dicembre 2017 erano: ASDI (non più attivabile dal 1/1/2018), mobilità ordinaria o in deroga, trattamenti speciali edili, Aspi, Mini Aspi, Dis-coll, disoccupazione agricola.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Decreto legge 4/2019 prevede che il Rdc è fruibile da tutte le tipologie di nucleo familiare (in possesso dei requisiti descritti ai paragrafi successivi), ma (art. 2, comma 3) che non

¹¹ AA.VV., *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino, pag. 32; ed inoltre a pagina 86.

¹² La normativa sull'ISEE, il Dpcm n° 159 del 5/12/2013, nell'Allegato 3 descrive categorie e certificazioni di disabilità che identificano: "disabilità media" (ad esempio con invalidità civile tra il 67% ed il 99%), "disabilità grave" (ad esempio con invalidità civile del 100%), "non autosufficienza" (ad esempio con diritto all'indennità di accompagnamento)

hanno diritto al REI i nuclei con componenti disoccupati a seguito di dimissioni volontarie nei 12 mesi successivi alla dimissione, salvo le dimissioni per giusta causa.

Il Rdc è compatibile con il godimento della NASpI.

In base all'art. 1 del Decreto legge si prevede che per i nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni (età da adeguare agli incrementi della speranza di vita), il Rdc assume la denominazione di "Pensione di cittadinanza"

NOTA DI LETTURA. Tutta la storia del welfare italiano dimostra che interventi contro la povertà diretti solo a specifiche categorie di beneficiari, soprattutto se individuate in modo artificioso, presentano grandi rischi di inefficacia e distorsioni, perché le famiglie povere hanno natura e composizione molto eterogenea, nonché variabile nel tempo. Peraltro dedicare una prestazione di "reddito minimo" solo a specifiche categorie di persone o famiglie è una modalità per contenere la spesa, se si vuole usare il meccanismo a questo scopo, decisamente meno appropriata di altre. Dunque una chiave di lettura delle prestazioni consiste nel valutare se sono dirette o meno ai nuclei in povertà, indipendentemente dalla loro composizione.

3.4) Chi può richiedere la prestazione: il permesso di soggiorno e la residenza anagrafica **CHE COSA PREVEDEVA IL REIS**

Si prevede che il REIS possa essere richiesto da italiani e stranieri. I cittadini di un paese appartenente all'Unione Europea possono accedere al REIS se regolarmente presenti in Italia da almeno 3 anni; il criterio vale anche per i cittadini di paesi non UE se al momento della richiesta del REIS sono in possesso di un permesso di soggiorno di durata almeno annuale. Nei nuclei familiari è sufficiente che uno solo dei coniugi soddisfi i requisiti.¹³

CHE COSA PREVEDE IL REI

Il REI prevede, all'articolo 3 comma 1 del D.Lgs 147/2017 che almeno il richiedente (e non necessariamente tutti i componenti del nucleo) al momento della richiesta e per tutta la durata dell'erogazione, deve essere congiuntamente:

- Cittadino dell'Unione Europea o suo familiare che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero di paesi terzi se in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (dunque non solo un permesso di durata annuale), o apolide in possesso di analogo permesso, o titolare di protezione internazionale (asilo politico, protezione sussidiaria).¹⁴
- Residente in Italia, in via continuativa, da almeno 2 anni al momento di presentazione della domanda.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

In base all'art. 2 comma 1 del Decreto legge 4/2019 il richiedente la prestazione al momento della richiesta e per tutta la durata dell'erogazione, deve essere congiuntamente:

- In possesso della cittadinanza italiana o di paesi facenti parte dell'Unione Europea, ovvero suo familiare (che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente), o cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (dunque non solo un permesso di durata annuale).

¹³ AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino, pag. 32 e 87-90

¹⁴ Le specifiche riguardanti apolidi e titolari di protezione internazionale non sono espresse nel D.Lgs 147/2017, ma nella circolare INPS n° 172 del 22/11/2017 (paragrafo 1.1)

- Residente in Italia da almeno 10 anni al momento della domanda, dei quali gli ultimi 2 in modo continuativo.

NOTA DI LETTURA.

Prevedere che la prestazione non possa essere richiesta in base a limiti che riguardano la durata pregressa della residenza anagrafica, e/o il tipo di permesso di soggiorno, implica due tipi di criticità:

Snodi di tipo operativo:

- a) Il requisito di un certo numero di anni di residenza in Italia richiede che i luoghi di primo accesso del cittadino possano verificarlo subito. Altrimenti questo controllo è rinviato a successivi momenti dell'iter della richiesta, col rischio di doverla rifiutare molto tempo dopo che è stata presentata, generando tensioni tra cittadino e servizi. Dove il primo punto di accesso è un comune la verifica anagrafica si può fare subito (ma con il problema sotto evidenziato al punto b). Se invece il punto di accesso è un altro (ad esempio CAF, Centri per l'Impiego, Servizi sociali) occorre che questi servizi siano abilitati a visionare on line le letture dagli archivi anagrafici; oppure dovranno richiedere la verifica della residenza alle anagrafi dei comuni, con il rischio di far ritornare il cittadino dopo aver ricevuto la risposta dagli uffici anagrafici.
- b) Se un cittadino ha avuto residenze in diversi comuni in successione, i loro servizi anagrafici (con la lettura dello "storico anagrafico") vedono soltanto l'ultimo comune precedente, e non possono ricostruire gli anni di residenza in diversi comuni: in questi casi dunque occorre chiedere "a catena" a tutti i comuni di residenza pregressa, con evidenti allungamenti dei tempi di istruttoria. Una più efficace verifica della residenza pregressa (e anche del permesso di soggiorno) potrebbe essere ottenuta con un accesso all'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR), che in un unico data base dovrebbe includere tutte le anagrafi comunali, da tempo in costruzione presso il Ministero dell'interno. Ma la messa a regime dell'ANPR incontra tuttora ritardi e difficoltà ¹⁵

Snodi di merito

Esistono normativa Europea e numerose sentenze della Corte Costituzionale che hanno consolidato il principio secondo il quale non è legittimo introdurre limitazioni nell'accesso a prestazioni sociali solo in ragione della cittadinanza non italiana¹⁶. E dunque occorre prevedere per gli stranieri (purché in possesso di un legittimo titolo di soggiorno) gli stessi criteri di accesso previsti per gli italiani. Ad esempio la legge nazionale 6/8/2013 aveva esteso l'accesso all'assegno nazionale per famiglie con 3 minori anche agli stranieri regolarmente soggiornanti, appunto per uniformarsi alle direttive Europee, dopo una procedura di infrazione dell'UE. Non potendo limitare le erogazioni solo per gli stranieri, differenziandoli dagli italiani vengono per alcuni interventi proposti criteri che limitano gli accessi in due modi:

- con una barriera che riguarda tutti i richiedenti (anche italiani) ossia la durata di presenza pregressa nel territorio, ma che più colpisce gli immigrati recenti;
- con un permesso di soggiorno (quello UE di lungo periodo) che non solo implica lunga permanenza precedente in Italia, ma anche il possesso di un reddito.

Introdurre questi due criteri tuttavia impone di confrontarsi con queste criticità:

¹⁵ L'ANPR è descritta in <https://www.anpr.interno.it/portale/>. Al 31/1/2019 sono inclusi 1.655 comuni, per un totale di 18.925.937 abitanti.

¹⁶ Ad esempio le sentenze della Corte Costituzionale n° 40 e n° 133 del 2013, n°432 del 2015, n° 166 del 2018.

- a) Il permesso di soggiorno UE di lungo periodo implica anche il possesso di un reddito (del richiedente e dei familiari a suo carico, superiore a soglie fondate sull'importo dell'assegno sociale INPS). Dunque prevedere che una prestazione contro la povertà assoluta sia erogabile solo a stranieri in possesso del permesso di soggiorno di lungo periodo è un ben bizzarro paradosso: se stranieri, per ricevere il livello essenziale contro la povertà bisogna...non essere poveri.
- b) Nel welfare italiano sono presenti accessi a prestazioni di grande rilievo sociale e costo che non prevedono né permessi di soggiorno di lungo periodo né residenza pregressa in Italia, come il diritto al Servizio Sanitario Nazionale ed alla scuola pubblica dell'obbligo. Prevedere che l'accesso ad un livello essenziale contro la povertà sia limitato a coloro che hanno una durata minima di residenza, ed un permesso per lungo soggiornanti, significa introdurre nel welfare pubblico asimmetrie ed incoerenze, con un diverso tipo di esigibilità solo per le prestazioni contro la povertà: tutti i residenti hanno diritto a tutelare la loro salute e l'istruzione dei figli, mentre nel ricevere una tutela contro la povertà (con lo stesso rango giuridico di livello essenziale) sono esclusi coloro che non hanno una durata pregressa di residenza in Italia.
- c) Prevedere che si possa richiedere la prestazione solo se si possiede una durata minima di residenza espone a possibili addebiti di incostituzionalità:
- La Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime leggi regionali e di Province autonome utilizzando in tre sentenze la stessa motivazione: non è legittimo prevedere che vi siano differenze di accessibilità a prestazioni assistenziali tra persone (italiane o straniere che siano) che hanno una residenza nel territorio di diversa durata, perché questa distinzione tra beneficiari nulla ha a che fare con la condizione di bisogno. Ossia questa differenza è viziata di irragionevolezza e di non eguaglianza. La Corte ha dichiarato che il contrasto alla povertà riguarda *"...un bisogno primario dell'individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale"* ¹⁷
 - In seguito a numerose sentenze della Corte Costituzionale, l'INPS nel 2013 ha esteso l'accesso all'indennità di accompagnamento, pensione di inabilità, assegno mensile di invalidità e indennità di frequenza a tutti gli stranieri regolarmente soggiornanti anche se privi di permesso di soggiorno UE di lungo periodo. E si tratta di prestazioni che richiedono la residenza anagrafica senza una durata pregressa.
- d) In prestazioni che richiedano una lunga durata residenza in Italia, sarebbero escluse, sino a che maturano questa durata:
- le persone che hanno rinnovato l'iscrizione anagrafica dopo essere state cancellate perché erano irreperite ai censimenti della popolazione, e non sono riuscite a presentarsi all'anagrafe nel tempo utile a evitare la cancellazione
 - i senza fissa dimora che ottengono (finalmente) una residenza anagrafica presso una residenza fittizia del Comune.
 - i minori anche italiani di età inferiore alla durata prevista, che non possono aver maturato questi mesi di residenza in Italia
 - oltre che gli stranieri immigrati, anche gli italiani rientrati da loro emigrazione all'estero.
- Ricordiamo l'importante "compromesso" sia del REI che del Rdc: solo il richiedente deve avere la residenza qualificata. Ma nuclei composti solo dalle persone qui elencate non potranno richiedere la prestazione
- e) Gli interventi dei servizi sociali locali sono regolati da leggi regionali che di norma richiedono una residenza anagrafica senza preliminare durata. Se dunque la fruibilità dopo un certo numero di anni di residenza opera soltanto per la prestazione del reddito minimo nazionale si creano due canali separati nelle misure di lotta alla povertà: il

¹⁷ Sentenza della Corte Costituzionale n° 222/2013

reddito minimo nazionale (con residenza pregressa) e “tutto il resto” (senza). Non va dimenticato un altro paradosso: vi sono norme nazionali o regionali che impegnano i servizi sociali locali in percorsi, anche assai delicati, mirati a persone in grave condizione di emarginazione ma non in possesso di lunga residenza anagrafica né di permesso di soggiorno di lungo periodo, come le vittime di tratta e i minori stranieri non accompagnati; e tuttavia ad essi sarebbe negato il livello essenziale nazionale contro la povertà

Lo snodo qui in discussione sollecita due ulteriori attenzioni da non dimenticare:

- Esiste la possibilità che i servizi che gestiscono il reddito minimo non si accorgano abbastanza delle esclusioni derivanti da questi criteri, o perché le famiglie che non li posseggono non presentano richiesta, oppure perché le loro richieste sono respinte al primo contatto (senza raccogliere informazioni sul motivo del diniego). Il che comporta che si può non riuscire a conoscere in modo adeguato la povertà in un territorio.
- Ci sono Comuni che non hanno attivato “residenze anagrafiche fittizie” per l’iscrizione delle persone senza fissa dimora? Va ricordato che attivarle è un obbligo giuridico, precisato nel DPR 30/5/1989 n. 223 e nella circolare Istat 29/1992, e che impedendo la residenza anagrafica a chi è in povertà estrema e senza dimora gli si impedisce di fruire dell’iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale ed ai Centri per l’Impiego, nonché di maturare la durata di residenza prevista per il reddito minimo contro la povertà

3.5) Dove si richiede? I luoghi di primo accesso dell’utenza

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Il primo accesso dei richiedenti, e la presentazione delle richieste di REIS, avviene presso “Porte di accesso” che allo scopo sono allestite dall’ente capofila ¹⁸ dell’ambito territoriale, che può coinvolgere allo scopi CAF, Patronati o soggetti del terzo settore. La Porta ha due funzioni: accogliere i richiedenti ed informarli (non solo sul REIS ma su tutte le altre prestazioni del welfare cui potrebbero accedere), accompagnare nella richiesta del REIS (anche verificando i requisiti ed inviandola all’INPS) ¹⁹.

CHE COSA PREVEDE IL REI

In base al comma 6 dell’art. 2 e al comma 1 dell’articolo 5 del D.Lgs. 147/2017, i punti di accesso al ReI per i cittadini sono identificati dai comuni, che si coordinano a livello di ambito territoriale, ed individuati dalle regioni e province autonome entro i loro “piani regionali per la lotta alla povertà”. I punti di accesso devono essere comunicati all’INPS, alla regione e al Ministero del lavoro e politiche sociali, che li espone sul proprio sito.

In base comma 1 dell’art. 3 i punti di accesso forniscono informazione, consulenza e orientamento sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali.

Il “Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-20” emanato nel luglio 2018 ²⁰ in seguito a quanto previsto dal D.Lgs. 147/2017, prevede tra gli obiettivi prioritari da raggiungere in tutto il paese l’attivazione in ciascun Ambito territoriale di almeno un punto di accesso ogni 40.000 abitanti. Tuttavia la densità abitativa nei comuni è molto variabile, e quindi se in un Ambito territoriale sono compresi comuni con meno di 10mila abitanti, per tutti tali comuni va complessivamente previsto un punto di accesso

¹⁸ L’ipotesi di un “ente capofila” entro l’ambito territoriale dei comuni è descritta al successivo paragrafo 3.23, e non coincide con quello previsto nel REI.

¹⁹ AA.VV, *Il Reddito d’inclusione sociale (ReIS), La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia, 2016, il Mulino*, pag. 189

²⁰ Nella Gazzetta Ufficiale n°155 del 6/7/2018, in allegato al decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 18 maggio 2018 dedicato ai criteri di riparto del Fondo per la lotta alla povertà

ogni 20mila abitanti; se nell'Ambito è compreso un comune capoluogo di città metropolitana, per tale comune l'obiettivo è un punto per l'accesso ogni 70mila abitanti.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

In base all'art. 5 del Decreto legge 4/2019 il Rdc è richiesto (dopo il quinto giorno di ciascun mese) presso il gestore del servizio integrato di gestione delle carte acquisti (che nel 2019 è Poste Italiane), anche con modalità telematiche. Può anche essere richiesto presso i Centri di Assistenza Fiscale (CAF). La domanda avviene su un modulo predisposto dall'INPS, che rimanda alla DSU preliminare all'ISEE, e viene trasmessa all'INPS entro 10 giorni lavorativi dalla richiesta

Con decreto ministeriale potranno essere attivate modalità di presentazione della richiesta di Rdc contestuali alla presentazione di una DSU.

NOTA DI LETTURA.

Come e dove si accede alle prestazioni contro la povertà è uno snodo cruciale per l'efficacia del sistema e per la sua capacità di accogliere o respingere i poveri; dunque diversi aspetti meritano attenzione:

- a) Se il percorso per accedere all'intervento è troppo complesso uno dei rischi è la mancata fruizione della prestazione da parte dei nuclei/persone più fragili e con meno autonomia, cadendo nel paradosso di interventi attivati per i più deboli che invece vengono fruiti dai meno deboli, perché hanno la capacità maggiori di muoversi nell'iter per accedere.
- b) Il momento del primo contatto tra cittadino e servizi è anche il momento cruciale della fiducia, nel quale il cittadino (sentendosi ben accolto) si crea una immagine del servizio come luogo/persona alle quali si può affidare. La fiducia è un motore decisivo per un percorso di aiuto, e si innesca solo nel rapporto "faccia a faccia", dove le persone in difficoltà possono essere ascoltate col tempo necessario.
- c) Se il reddito minimo vuol essere non solo per "i disoccupati", ma per "i poveri", è necessario che il primo luogo di accesso sia in grado di svolgere non solo compiti burocratici (raccolgere le richieste e valutarne i requisiti formali), ma anche di:
 - Informare sull'intera gamma dei sostegni dei quali il nucleo potrebbe fruire, oltre al reddito minimo
 - Cogliere e gestire eventuali problemi fortemente correlati alla povertà economica: abitativi, di possibile rischio per i minori per difficoltà educative, di natura sanitariaAltrimenti esiste il rischio di "perdere" il nucleo più problematico entro il percorso di aiuto.

Nell'attuazione del REI sono stati messi in opera diversi modelli di primo accesso, in base anche alla conformazione dei territori: a sportelli amministrativi presso comuni singoli, a "porte di accesso" per la povertà entro gli Ambiti, ai CAF, ai servizi sociali territoriali. Il Rdc prevede un modello più rigido, con il primo accesso o presso Poste Italiane (anche in via telematica) oppure presso i CAF.

E' vero che in qualunque modello attivato con il REI, nonché in quello del Rdc, il nucleo con problemi sociali articolati viene prima o poi "inviato" ai servizi sociali, ma merita chiedersi se per questi nuclei non sia problematico un primo accesso a luoghi che svolgono funzioni esclusivamente amministrative (ricezione della richiesta e verifiche formali di accessibilità). Infatti in sportelli amministrativi dei singoli comuni, o nei CAF, o in Poste Italiane, la famiglia povera incontra operatori che non possono svolgere anche gli altri compiti che invece possono essere decisivi: informare su tutti i molti possibili altri interventi contro la povertà (nazionali, regionali, locali) che la famiglia potrebbe ricevere, cogliere eventuali altri problemi sociali presenti, ed attivarsi per fronteggiarli. Va evidenziato che nel sistema del Rdc rischiano di non incontrare mai queste offerte i

richiedenti che presentano la richiesta ai CAF o a Poste Italiane, o in via telematica, e poi sono convocati dai soli Centri per l'Impiego. Il modello del Rdc prevede peraltro una significativa capacità dei poveri di accedere direttamente a Poste Italiane e CAF, senza punti di accesso più dedicati a chi può avere difficoltà in tali accessi.

L'importante funzione dei luoghi di accesso per il reddito minimo di informare i poveri su tutte le prestazioni fruibili contro la povertà viene depotenziata nel Decreto legge n° 4/2019 sul Rdc, visto che prevede (all'art. 11) l'abrogazione della parte dell'art. 5 del D.Lgs. 147/2017 sul REI (il comma 1) in base alla quale *"..i punti di accesso forniscono informazione, consulenza e orientamento sulla rete integrata degli interventi e dei servizi sociali"*. Ma se un servizio sociale volesse svolgere questa funzione, anche nel sistema del Rdc, come si fa ad informare su tutte le prestazioni esistenti contro la povertà?

Oltre al REI (e anche al Rdc) ne sono operanti molte altre, sia nazionali (circa 40) che locali, molto diverse tra loro negli elementi fondamentali: eleggibili, test dei mezzi, dove come e quando si può fare la richiesta ²¹. Occorre quindi che il servizio che incontra i poveri (ed i richiedenti del reddito minimo) sia in grado:

- di conoscere questa mappa in modo approfondito e sempre aggiornato
- di spiegare bene al cittadino "che cosa può richiedere, dove, come e quando"

Di norma è quasi impossibile per gli operatori di front office (pubblici o del terzo settore) disporre di una mappa costantemente aggiornata di questo mix di prestazioni, nonché di uno strumento che consenta loro di comunicare al cittadino "che cosa il suo nucleo in quel momento potrebbe richiedere, ed a chi".

In genere nei servizi si gestisce questa esigenza accumulando link, appunti, fotocopie di normativa, circolari, ma senza essere ben in grado né di aggiornare questa mappa con continuità né di ricavarne materiali agevoli per gli utenti e mirati allo specifico nucleo. Meglio sarebbe perciò allestire un catalogo dinamico informatizzato delle prestazioni a sostegno del reddito, ossia un sistema ²² nel quale:

- un gestore si occupa di aggiornare e dettagliare le prestazioni esistenti, nonché di offrire agli operatori materiali dedicati da fornire al cittadino (stampabili), costruendo le informazioni in base al profilo del suo nucleo familiare e agli interventi in quel momento operanti.
- gli operatori utilizzano lo strumento per informare i cittadini (e anche per tenersi aggiornati sul mix di prestazioni in essere).

Uno strumento di "catalogo dinamico e aggiornato delle prestazioni esistenti", che non deve essere consultato da parte dell'operatore leggendo le prestazioni o cercandole una per una (il che richiederebbe troppo tempo), bensì inserendo nel sistema il profilo del nucleo che si ha davanti, e ricevendo dal sistema materiali da dare al cittadino su "che cosa il suo nucleo può chiedere adesso a chi e come". Peraltro il "catalogo" potrebbe consentire di mappare oltre alle prestazioni nazionali anche quelle locali, ed anche (ove possibile) interventi non di soggetti pubblici (ad esempio del terzo settore). Lo strumento potrebbe essere incluso nei sistemi informativi predisposti per la gestione del Rdc.

Saranno da verificare i rischi negli accessi di utenza che nel sistema del Rdc deriveranno dal mix di questi due elementi: da un lato l'aumento della platea dei richiedenti, dall'altro il loro accesso non a punti dedicati ma ai CAF o a Poste Italiane, che spesso sono luoghi già affollati di utenti per altri motivi.

²¹ Una discussione su questo scenario e sui rapporti con il reddito minimo nazionale è al paragrafo 3.22 di questo testo

²² Questa proposta è stata avanzata anche nel contesto della proposta del REIS, nell'appendice A del capitolo VII in AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia, 2016, il Mulino.*

3.6) La procedura per gestire l'intervento, l'iter degli utenti, il costo di produzione

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Questa sequenza²³ :

- Il cittadino si rivolge ad una "Porta di accesso" al REIS, e riceve informazioni sulle diverse prestazioni contro la povertà, nonché supporto per presentare la domanda per il REIS, che può essere presentata in qualunque momento dell'anno.
- Il personale della Porta d'accesso verifica la presenza delle condizioni economiche e anagrafiche per accedere al REIS. Se sono ammissibili invia all'INPS le richieste.
- L'INPS esegue i controlli sulle condizioni economiche tramite i suoi archivi (ad esempio sull'ISEE) e quelli dell'Agenzia delle Entrate. Quindi calcola l'ammontare del REIS e lo comunica ai servizi ed agli utenti.
- Il servizio sociale dell'Ente capofila convoca i richiedenti per la valutazione che condurrà al Patto di inclusione.
- Il Patto di inclusione viene sottoscritto dalla famiglia e dall'assistente sociale dell'Ente capofila.
- Inizia la corresponsione dell'intervento economico del REIS e l'attivazione dei percorsi di inserimento sociale o lavorativo

Devono essere fissati tempi massimi entro i quali svolgere la sequenza descritta.

CHE COSA PREVEDE IL REI

La sequenza prevista dal D.Lgs. 147/2017, all'articolo 5, 6 e 9, è la seguente²⁴ :

- a) il cittadino presenta la richiesta del REI nei punti di accesso; presenta anche la DSU (tramite la quale ha ottenuto l'ISEE). Se il REI è richiesto per la presenza di minorenni nel nucleo, l'ISEE richiesto deve essere un "ISEE per minorenni". Quando scade l'ISEE il nucleo deve presentarne uno nuovo.
- b) Entro 15 giorni lavorativi dalla richiesta gli Ambiti (o i Comuni) trasmettono all'INPS le domande presentate nell'ordine cronologico delle richieste, previa verifica dei requisiti di residenza e permesso di soggiorno, non oltre 15 giorni lavorativi dalla richiesta del REI.
- c) Entro 5 giorni lavorativi dalla comunicazione di cui al punto b) l'INPS verifica il possesso dei requisiti per l'accesso al REI tramite gli archivi propri e di altre amministrazioni collegate (come l'Agenzia delle entrate e l'Anagrafe tributaria). In caso di esito positivo il REI è riconosciuto dall'INPS, ma è condizionato alla sottoscrizione del progetto personalizzato da definire nei servizi locali. L'INPS comunica agli ambiti e ai comuni il riconoscimento condizionato del beneficio entro 5 giorni dalla comunicazione da essi ricevuta, di cui al punto b). Il mantenimento del possesso dei requisiti per fruire del REI è verificato dall'INPS con cadenza trimestrale.
- d) Se il nucleo è in possesso dei requisiti connessi alla composizione del nucleo, permesso di soggiorno, residenza anagrafica e condizioni economiche verificate dall'INPS, entro 25 giorni lavorativi dalla richiesta del REI è programmata "l'analisi preliminare" presso i punti di accesso od altra struttura dedicata, con lo scopo di una valutazione multidimensionale delle risorse e vulnerabilità del nucleo, per impostare il progetto personalizzato.
- e) Laddove dall'analisi preliminare emerga che la povertà dipende solo da problemi lavorativi, il progetto personalizzato consiste nei percorsi che il Centro per l'impiego può autonomamente attivare, ad esempio il "patto di servizio". In tali casi il responsabile dell'analisi preliminare di cui al punto c) contatta il Centro per l'impiego

²³ AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia, 2016, il Mulino*, pag. 189-194 e 207-210.

²⁴ La procedura è in parte anche descritta nella circolare INPS numero 4811 del 30-11-2017

affinché i richiedenti il REI siano da questo convocati, ed il patto di servizio sia redatto entro 20 giorni lavorativi dall'analisi preliminare.

- f) Se invece l'analisi preliminare fa emergere l'esigenza di una valutazione più articolata, viene costituita una equipe multidisciplinare composta da operatori di più servizi a seconda dei bisogni del nucleo (servizi sociali, per l'impiego, sanitari, formativi, abitativi). Tali equipe operano a livello di Ambito, secondo disciplina delle Regioni e Province autonome.
- g) Se dall'analisi preliminare non emergono bisogni complessi che richiedano la costituzione dell'equipe multidisciplinare, al progetto personalizzato provvede il solo servizio sociale.
- h) Entro 20 giorni lavorativi dalla data dell'analisi preliminare è definito il progetto personalizzato, sottoscritto dai componenti del nucleo, ed entro lo stesso termine la sottoscrizione viene comunicata all'INPS.
- i) In seguito alla sottoscrizione del progetto personalizzato (anche nella forma del patto di servizio con il Centro per l'Impiego), l'INPS invia a Poste Italiane la disposizione per emettere la Carta REI. Per il 2018 (in base all'articolo 25, comma 2, del D.Lgs 147 del 15/8/2017) l'INPS attiva l'erogazione del REI anche in assenza della comunicazione della sottoscrizione del progetto personalizzato; tuttavia se tale comunicazione non perviene all'INPS entro sei mesi dal mese di prima erogazione il REI viene sospeso.
- j) Poste Italiane emette quindi la Carta REI e tramite lettera invita il beneficiario a recarsi presso uno degli Uffici postali abilitati a rilasciare la Carta REI con un proprio documento di identità. Per poter utilizzare la Carta il suo titolare dovrà attendere il PIN, che gli verrà inviato in busta chiusa all'indirizzo indicato nella domanda del REI.

Il REI è erogato dal mese successivo a quello della richiesta del cittadino.

I beneficiari del REI accedono automaticamente all'assegno per i nuclei con tre o più minori se hanno un ISEE sotto la soglia prevista da questa prestazione, senza necessità di presentare apposita domanda. Un apposito decreto avrebbe dovuto introdurre analoghe semplificazioni per fruire delle agevolazioni tariffarie sull'energia elettrica ed il gas (c.d. "bonus energia")

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Decreto legge n° 4/2019 prevede all'articolo 5 e 4 che:

- a) il Rdc è richiesto (su apposito modulo) o presso i CAF (previa convenzione con l'INPS) o presso il sistema gestore delle carte acquisti (che nel 2018 è Poste Italiane), o dal cittadino in via telematica. La richiesta è inviata all'INPS entro 10 giorni lavorativi. Quando scade l'ISEE utilizzato per la richiesta il nucleo deve presentarne uno nuovo.
- b) L'INPS verifica entro 5 giorni lavorativi i requisiti per accedere al Rdc tramite i propri archivi e quelli di altre Amministrazioni (come Agenzia delle Entrate, Pubblico Registro Automobilistico, ed altre). Spetta ai Comuni verificare i requisiti di residenza e di permesso di soggiorno, comunicandone l'esito all'INPS; tali requisiti sono considerati dall'INPS come posseduti dal richiedente sino a comunicazione contraria, nel qual caso il Rdc è sospeso dal mese successivo (art. 5, comma 5 del Decreto legge n° 4/2019)
- c) Il beneficio è erogato tramite carta acquisti denominata Carta Rdc. Tuttavia il Decreto legge 4/2019 non precisa tempi e modi della sua consegna
- d) In base all'art. 4 del Decreto legge 4/2019, entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio il richiedente è convocato dal Centri per l'Impiego oppure dai servizi dei comuni contro la povertà, in base alle caratteristiche del nucleo per definire il Patto per il lavoro oppure il Patto per l'Inclusione Sociale (caratteristiche e patti sono analizzati al successivo paragrafo 3.17). Entro 30 giorni dal primo incontro presso il Centro per l'impiego, la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro va resa anche da tutti gli altri componenti del nucleo tenuti.

- e) I requisiti economici si considerano posseduti per tutta la durata dell'attestazione ISEE e sono verificati solo in caso di presentazione di nuova DSU, fermo restando l'obbligo per il nucleo di ripresentare un nuovo ISEE alla scadenza del precedente

Ai beneficiari del Rdc sono estese le agevolazioni relative alle riduzioni tariffarie sull'energia elettrica ed il gas per famiglie economicamente svantaggiate

Il Rdc è erogato dal mese successivo a quello della richiesta del cittadino.

NOTA DI LETTURA.

Prevedere una sequenza di attivazione dell'intervento non troppo lunga e complessa è un elemento di qualità del sistema; così come eseguire un monitoraggio dei tempi reali rispetto a quelli previsti, per ciascuna fase dell'iter. Alcuni punti di riflessione possono essere i seguenti:

a) Vi sono tempi e fasi la cui gestione spetta ai servizi locali, come le comunicazioni ed interazioni tra i servizi sociali ed i servizi per il lavoro. Poiché è necessaria integrazione di servizi di diverse amministrazioni, questa può essere più robustamente costruita se poggia su accordi formalizzati. Il REI prevedeva appositi atti a questo scopo (all'art. 14 del D.Lgs 147/2017), mentre il Decreto legge 4/2019 sul Rdc non li prevede, anzi abroga l'articolo citato, confidando unicamente negli "invii" da un servizio all'altro, modalità molto fragile di coordinamento.

b) Un elemento da non trascurare è il "costo della produzione" del sistema di interventi. Ovviamente è difficile che previsioni relative al costo per produrre l'intervento siano esplicitati in dispositivi normativi; tuttavia il tema è rilevante per più ragioni:

- se il meccanismo per arrivare all'erogazione dell'intervento implica elevati costi organizzativi e di funzionamento, questa spesa può assorbire una quota eccessiva delle risorse del sistema, costringendo a ridurre quelle destinate ai fruitori. Anche se il costo organizzativo si può nascondere in diverse componenti non sempre facilmente contabilizzabili (logistica, tempo lavoro, procedure informatiche e burocratiche, etc).
- Il costo complessivo per produrre un intervento può essere eccessivo e squilibrato rispetto all'erogazione che riceve il fruitore.
- Di norma il costo di produzione è correlato alla complessità amministrativa dell'iter della richiesta di prestazione, complessità da ridurre il più possibile per evitare difficoltà di accesso specie per i più fragili.

Tuttavia è opportuno evitare soluzioni frettolosamente semplificatrici, perché erogare sostegni contro la povertà impone di collocarle entro un sistema che non dimentichi funzioni fondamentali:

- ampia diffusione dell'informazione ai possibili fruitori;
- strumenti di verifica della condizione economica, lavorativa e di occupabilità. E di una condizione economica il più possibile "effettiva ed attuale"²⁵
- valutazioni della condizione del nucleo familiare capaci di individuare problemi di diversa natura;
- offerta sia di sostegni economici che di percorsi abbinati di sostegno ed inserimento lavorativo e sociali;
- sistematiche reti di servizi diversi, capaci di interagire in base ai problemi del nucleo familiare
- valutazioni del sistema e dei risultati come attività non occasionali, ma incluse nel funzionamento ordinario.

Occorre anche chiedersi se il sistema non contenga "costi invisibili" e tuttavia reali, ossia oneri anche non contabilizzati ma derivanti dall'organizzazione dell'intervento. Ad

²⁵ Sul punto è necessario ricordare i limiti della valutazione della condizione economica descritti al paragrafo 3.8)

esempio erogare il reddito minimo tramite una “Carta acquisti” implica il costo della sua produzione, diffusione e connessione con i luoghi di acquisto. Così come un sistema informativo capace di gestire solo il reddito minimo, che quindi impone la coesistenza di molti altri diversi sistemi per le altre prestazioni (nazionali e locali) genera costi inevitabili, sia di tempo lavoro che di infrastrutture informatiche.

Il meccanismo del Rdc sembra introdurre queste semplificazioni (e possibili riduzioni del costo di produzione):

- a) l’eliminazione delle verifiche trimestrali eseguite dall’INPS sul mantenimento dei requisiti economici da parte del nucleo fruitore del Rdc, che invece nel sistema del REI sono trimestrali. Tuttavia la modifica apre al rischio di erogare il Rdc sino al prossimo ISEE nell’importo col quale si era avviato, anche se nel frattempo la condizione economica è migliorata
- b) Sostituisce l’obbligo previsto nei REI del nucleo beneficiario di comunicare all’INPS con apposito modulo (il Rei-Com) di aver avviato una attività lavorativa dipendente o autonoma durante la fruizione del beneficio (nonché la retribuzione relativa prevista) con l’obbligo di comunicarlo entro 30 giorni tramite piattaforma digitale o di persona ai Centri per l’Impiego. Il nuovo reddito da lavoro è desunto anche dalle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro ai Servizi per il lavoro.

Sono meccanismi previsti dall’art. 3, commi 8 e 9 del Decreto legge 4/2019.

- c) L’eliminazione della valutazione consistente nella “analisi preliminare” per tutti i nuclei richiedenti prevista dal REI (art. 5, comma 3 del D.Lgs 147/2017) che nel Rdc è limitata ai soli nuclei per i quali è proposto il Patto per l’Inclusione Sociale, a cura dei servizi sociali territoriali.

Ma nel Rdc si introducono anche nuovi impegni per determinare l’erogazione (e dunque costi di produzione aggiuntivi), ad esempio perché:

- I fruitori del Rdc devono comunicare dichiarare entro 15 giorni ogni variazione patrimoniale che produca l’esclusione dai criteri di fruizione (in base all’articolo 3 comma 11 del decreto legge 4/2019). E’ un vincolo molto importante perché punta (giustamente) a catturare le variazioni dei patrimoni in modo più aggiornato di quanto faccia il solo ISEE; implica tuttavia di essere gestito.
- Tra le persone del nucleo ISEE occorre non considerare chi è in stato detentivo, o è ricoverato in strutture di lungodegenza o residenziali a totale carico di una pubblica amministrazione, per escluderli dalla scala di equivalenza che definisce l’erogabile al nucleo²⁶; lo prevede il Decreto legge 4/2019 al comma 13 dell’articolo 3.

3.7) In che cosa consiste la prestazione economica: denaro o carta acquisti?

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

L’importo del REIS viene corrisposto di norma come trasferimento monetario senza vincoli di utilizzo, salvo per una parte minoritaria di utenti, individuati dai servizi in sede di valutazione multidimensionale, che presentano rischi di utilizzo del denaro percepito verso spese non connesse alle esigenze primarie (ad esempio dipendenti da sostanze, alcol, gioco). Solo in tali casi il REIS viene erogato come carta dedicata all’acquisto di beni primari, opzione reversibile nel tempo.²⁷

CHE COSA PREVEDE IL REI

IL D.Lgs sul REI (n°147 del 15/8/2017) dispone all’art. 9, comma 7, che il Rei venga erogato tramite una Carta acquisti, denominata “Carta Rei”, con la facoltà del beneficiario

²⁶ Il calcolo dell’erogazione è descritto ai paragrafi 3.8) e 3.9)

²⁷ AA.VV., *Il Reddito d’inclusione sociale (ReIS), La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia, 2016, il Mulino*, pag. 210-215

di riscuotere in contanti non più del 50% dell'erogazione al mese. Tale limite potrà essere ridefinito dal Piano nazionale per la lotta alla povertà

Secondo quanto descritto dalla circolare INPS n° 172 del 22/11/2017 (al paragrafo 6) l'utilizzo della Carta Rei per prelievi in contante presso gli ATM (sportelli automatici) bancari comporta una commissione di 1,75 Euro, mentre presso gli ATM di Poste Italiane S.p.a. la commissione è di 1 Euro.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

In base all'art. 5, comma 6, del Decreto legge n° 4/2019 il beneficio economico è erogato attraverso la Carta Rdc, gestita da Poste Italiane. La Carta permette di effettuare prelievi di contante entro un limite di 100 euro mensili per persona, moltiplicato per la scala di equivalenza che innalza il reddito familiare per accedere al Rdc, descritta al paragrafo 3.8), e di effettuare un bonifico mensile verso il locatore dell'alloggio previsto nel contratto di locazione, ovvero verso il soggetto al quale si paga il mutuo dell'abitazione in proprietà. Con decreto ministeriale possono essere individuati ulteriori utilizzi della carta e limiti nei prelievi in contante. E' vietato *"...l'utilizzo del beneficio economico per giochi che prevedono vincite in denaro o altre utilità"*

Nel decreto sul Rdc (art. 3 comma 15 del decreto legge 4/2019) si prevedono obblighi a spendere il beneficio sulla Carta Rdc ogni mese: il 20% del non utilizzato nel mese viene detratto da quello successivo; ed ogni 6 mesi viene decurtato dalla Carta Rdc l'importo non utilizzato dei 6 mesi (meno una mensilità).

NOTA DI LETTURA.

Possibili obiettivi della erogazione sotto forma di "carta acquisti" anziché di "denaro" sono:

- d)** imporre un utilizzo del contributo pubblico solo per l'acquisto di beni e servizi ritenuti primari, e non voluttuari;
- e)** tutelare indirettamente le persone che sono incapaci di acquistare in modo appropriato ai loro bisogni primari (vitto, vestiario, affitto) perché hanno tendenza a sprecare il denaro (ad esempio alcolisti, dipendenti da sostanze o da gioco).

Ma vanno valutati gli effetti negativi che possono prodursi:

- a) scarsa presenza nel territorio del nucleo povero di market aderenti al circuito presso il quali può essere utilizzata la carta acquisti;
- b) tempi con i quali INPS e Poste Italiane faranno pervenire ai beneficiari il PIN per poter utilizzare la carta acquisti;
- c) difficoltà che molti beneficiari, in particolare se con scarse capacità ed autonomie, possono avere nell'usare la carta acquisti;
- d) la carta acquisti impone al beneficiario di esibire la sua condizione di povertà in luoghi pubblici della sua vita quotidiana, per l'acquisto dei beni previsti. Questo vincolo (farsi riconoscere al supermercato dalla cassiera, e da chi è in coda, come "portatore della carta dei poveri") non solo trascura la dignità delle persone, ma può generare il rifiuto della carta acquisti da parte di molti che pure potrebbero fruirne.
- e) La carta acquisti rischia di vanificare il principale vantaggio dell'uso del denaro, che è la sua fungibilità: costringe a usare il beneficio economico solo nei negozi e centri commerciali che riconoscono la carta (e non nei piccoli negozi di paese o al mercato, dove tra l'altro in genere si risparmia). Non consente al fruitore di destinare questo aumento del suo reddito al mutare dei bisogni, perché irrigidisce l'utilizzabilità solo agli acquisti autorizzati dal circuito della carta

E' dunque opportuno chiedersi se gli obiettivi prima richiamati non potrebbero essere perseguiti evitando di imporre a tutti una forzata fruizione solo di carte prepagate, ma prevedendo altre modalità: che il delegato alla riscossione possa essere un operatore dei servizi od un terzo, oppure che l'erogazione sia accreditata in automatico verso spese

indifferibili senza che vi sia riscossione in capo all'utente, come il pagamento dell'affitto tramite l'accredito diretto al proprietario dell'abitazione. Naturalmente queste diverse fruizioni devono essere condivise con il beneficiario (salvo in caso di sua incapacità giuridica); ma questo potrebbe essere uno dei contenuti del "patto con il servizio" connesso all'erogazione.

Forti perplessità genera il dispositivo sopra descritto secondo il quale l'utilizzo della Carta Rel implica un costo per il fruitore: chiunque posseda un conto corrente può di norma usare il suo bancomat per prelievi di contante senza costi (salvo che lo usi presso una banca diversa). Invece il bancomat obbligatorio dei poveri (come è di fatto la Carta acquisti del reddito minimo) costa un onere ad ogni prelievo. Dal testo del Decreto legge n° 4/2019 sul Rdc non è chiaro se questo onere sia abolito nell'uso della Carta del RdC.

La proibizione di usare "il beneficio" del Rdc per giochi rischia di essere un enunciato poco verificabile, visto che l'uso del contante prelevato non è controllabile, e il vincolo a "spendere ogni mese" può essere ingiustamente punitivo per chi non abbia materiali possibilità a farlo (ad esempio per ricoveri ospedalieri o simili).

3.8) Come si misura la povertà?

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Il nucleo familiare è quello descritto dall'ISEE, e non possono ricevere il REIS le famiglie con un ISEE superiore a 12.000 Euro, cifra da rivalutare annualmente in base al tasso di inflazione. Questa soglia non è utilizzata per calcolare l'importo del REIS da erogare, ma solo come limite che intende escludere la famiglie con un patrimonio significativo; per calcolare l'importo da erogare si considerano infatti ²⁸ :

- a) Il reddito disponibile per tutti i componenti del nucleo familiare, come somma di tutti i redditi monetari percepiti nei tre mesi precedenti la richiesta del REIS dai componenti del nucleo, al netto delle imposte dirette e dei contributi detratti, ad eccezione delle indennità di accompagnamento. Se questo importo (crescente in base al numero dei componenti la famiglia) è inferiore a soglie prefissate per il REIS, ciò indica una condizione di povertà che va compensata con il REIS, secondo il calcolo descritto al successivo paragrafo 3.9)
- b) Per evitare il rischio che il reddito familiare del punto a) derivi da autodichiarazioni dei richiedenti non veritiere, si adotta anche un indicatore dei consumi che si presume la famiglia debba necessariamente sostenere in base alla sua composizione (in base alla zona di residenza, al possesso di auto, all'abitazione). Se questo reddito presunto è maggiore di quello dichiarato (quello del precedente punto a) diventa quello considerato ai fini del REIS. E' un meccanismo utilizzato da tempo per alcune prestazioni locali, ad esempio dalla Provincia autonoma di Trento.²⁹

Il reddito disponibile della famiglia (vedi punto a) deve essere quello presente al momento della richiesta di intervento, e senza le ritenute fiscali operate alla fonte. Questi sono due requisiti che l'ISEE non include, e quindi (in attesa di un riordino dell'ISEE su questi temi), si ritiene opportuno ricavare il reddito disponibile non dall'ISEE ma da una specifica autodichiarazione dei richiedenti ³⁰.

I criteri sin qui esposti erano contenuti nella iniziale proposta del REIS, dopo la quale si è attivato un rapporto tra l'Alleanza contro la Povertà ed il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali per l'attuazione della legge delega contro la povertà approvata dal Parlamento (la 33/2017). In questo nuovo contesto ritorna sui temi di questo paragrafo il "Memorandum

²⁸ AA.VV., *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia, 2016*, il Mulino, pag. 90-98

²⁹ *ivi*, pag. 113-114

³⁰ *ivi*, pag. 95-98

Governo – Alleanza contro la Povertà in merito all’attuazione delle Legge Delega di contrasto alla povertà” firmato il 14/4/2017, che contiene questi impegni per il Ministero³¹ :

- Affiancare alla soglia di accesso ISEE una soglia legata al reddito disponibile, che per ragioni di semplificazione può essere la sola componente reddituale dell’ISEE, ovvero l’ISR³², tenendo conto della scala di equivalenza. Prevedendo che l’accesso al reddito minimo possa avvenire quando l’ISR rapportato alla scala di equivalenza non sia superiore a 3.000 Euro.
- Introdurre specifici limiti sul possesso di patrimonio mobiliare e su quello immobiliare diverso dalla prima casa.
- Prevedere che la soglia di ISEE che consente di accedere alla misura non debba essere superiore ai 6.000 euro.
- Utilizzare indicatori meglio “attualizzati” di ISEE ed ISR per misurare una condizione economica più vicina a quella del momento della richiesta di prestazione in caso di variazione della condizione lavorativa e del reddito.

CHE COSA PREVEDE IL REI

a) Ai sensi dell’articolo 3 comma 1 del D.Lgs 147/2017, per ottenere il Rel il nucleo familiare deve possedere condizioni economiche così definite:

- un ISEE non superiore a 6.000 Euro.
- Un ISRE non superiore a 3.000 Euro. L’ISRE è la parte dell’ISEE che riguarda i redditi e non i patrimoni, ossia è l’Indicatore Situazione Reddituale (ISR) dell’ISEE diviso la scala di equivalenza connessa alla composizione del nucleo familiare. E l’ISR è l’insieme dei redditi del nucleo posseduti in un anno solare meno le spese detraibili (come l’affitto sino ad un massimale) ed abbattimenti (franchigie).³³
- Patrimoni immobiliari non superiori a 20.000 Euro (e non si considera la casa di abitazione), come calcolati nell’ISEE (valore ai fini IMU meno quota residua del mutuo ancora da pagare)
- Patrimoni mobiliari non superiori a 6.000 Euro più 2.000 per ogni componente oltre il primo (sino a un massimo di 10.000 Euro). Questi patrimoni sono quelli inclusi nell’ISEE del nucleo, ma senza le franchigie che l’ISEE prevede su di essi.
- Nessun componente del nucleo deve essere intestatario a qualunque titolo od avere piena disponibilità di autoveicoli o motoveicoli immatricolati per la prima volta entro 24 mesi dalla richiesta del Rel, salvo i mezzi che hanno agevolazione fiscale in favore di disabili. Né essere intestatario od avere piena disponibilità di navi o imbarcazioni da diporto.

b) In base all’articolo 11 del D.Lgs.147/2017 sul Rel, i componenti del nucleo familiare che variano la propria condizione lavorativa durante l’erogazione del Rel devono comunicare entro 30 giorni dall’inizio dell’attività all’INPS il reddito annuo lordo previsto, che l’INPS utilizzerà per correggere i redditi entro l’ISEE, e ricavarne anche l’ISRE, per verificare se il nucleo ha ancora i requisiti per continuare a ricevere il Rel. Lo stesso articolo 11, al comma 3, prevede che quando viene richiesto il Rel il cittadino debba evidenziare se qualcuno del nucleo riceve redditi per attività lavorative avviate dopo il primo gennaio dell’anno dei redditi inclusi nel suo ISEE, ed a quanto ammontano nell’anno in corso (quello di richiesta del Rel)

³¹ “Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà, 2017”, paragrafo 2.1

³² L’ISR è pari a tutti i redditi ricevuti dal nucleo nell’anno in cui l’ISEE li include (il secondo anno fiscale precedente la DSU), tranne i trattamenti ricevuti in ragione della disabilità, togliendo da questi redditi l’affitto pagato al momento della DSU (solo sino a un massimale di 7.000 Euro più 500 per ogni figlio convivente successivo al secondo), nonché il 20 % dei redditi da lavoro (sino a un massimo di 3.000 Euro), oppure il 20 % dei redditi da pensione e trattamenti assistenziali (sino a un massimo di 1.000 Euro).

³³ Si veda la precedente nota a piè pagina

- c) L'art. 10 del D.Lgs.147/2017 prevedeva due modifiche migliorative dell'ISEE:
- 1) I redditi contenuti entro l'ISEE sono "vecchi" rispetto al momento della prestazione, perché sono quelli del secondo anno fiscale precedente la DSU: ma dal settembre 2018 i redditi entro l'ISEE sarebbero dovuti diventare quelli dell'anno fiscale precedente;
 - 2) Il comma 5 dello stesso articolo prevedeva queste modifiche all'ISEE "corrente":
 - Dalla data indicata in un decreto ministeriale sulla DSU precompilata (previsto al comma 3 dell'articolo 10) si sarebbe potuto fare un ISEE corrente o se si è verificata una perdita di lavoro oppure se l'ISR si è ridotto del 25%. Mentre sino ad allora entrambe le condizioni devono essere compresenti.
 - Oggi si può fare l'ISEE corrente soltanto se la perdita di lavoro è avvenuta dopo il 18esimo mese precedente il gennaio dell'anno nel quale si presenta la DSU (ad esempio DSU presentata a novembre 2018: il lavoro deve essere stato perso dopo il giugno 2016; ed il 2016 è l'anno dei redditi inclusi nell'ISEE). Invece si sarebbe potuto produrre un ISEE corrente se la perdita di lavoro è avvenuta dall'inizio dell'anno dei redditi inclusi nell'ISEE (DSU presentata a novembre 2018: il lavoro deve essere stato perso dopo il gennaio 2017, che sarebbe diventato l'anno dei redditi inclusi nell'ISEE).

La prima modifica è stata rinviata di un anno dal cd. "decreto mille proroghe" dell'autunno 2018. La seconda non è entrata in funzione perché non è stato emanato il decreto previsto.

- d) Il comma 7 dell'art. 10 del D.Lgs 147/2017 prevede che le comunicazioni obbligatorie che i datori di lavoro devono inviare ai Centri per l'impiego entro 5 giorni per ogni nuova assunzione, contengano anche l'informazione relativa alla retribuzione o compenso del lavoro. Ciò facilita i controlli su quanto i richiedenti e beneficiari del Rel devono comunicare circa attività lavorative le cui retribuzioni non siano incluse nell'ISEE (si veda il punto "c" precedente).

Se durante l'erogazione del REI cambia la composizione del nucleo familiare dell'ISEE utilizzato per il REI, il nucleo deve presentare una nuova DSU aggiornata entro due mesi dalla variazione (art. 4, comma 6); ed alla scadenza fisiologica dell'ISEE il nucleo deve presentarne uno nuovo valido.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Ai sensi dell'articolo 2 del Decreto legge 4/2019 sul Rdc il nucleo familiare deve possedere condizioni economiche così definite:

- un ISEE inferiore a 9.360 Euro. Dal valore dell'ISEE (comma 7 dell'art. 2 del Decreto legge 4/2019) sono sottratti gli importi percepiti ed inclusi nell'ISEE (divisi per la scala di equivalenza ISEE) del Rdc, del SIA, del REI e di interventi regionali oggetto di intesa tra Regioni e Ministero del Lavoro e Politiche Sociali.
- Un reddito familiare del nucleo inferiore a 6.000 euro annui, aumentato con questa scala di equivalenza: si moltiplicano i 6.000 euro per 0,4 (cioè li si aumenta del 40%) per ogni componente del nucleo successivo al primo di età maggiore di 18 anni, e per 0,2 (cioè li si aumenta del 20%) per ogni ulteriore componente minorenni, fino ad un massimo di 12.600 Euro. In base al comma 13 dell'art. 3 del Decreto legge, se nel nucleo vi sono persone in stato detentivo, o ricoverati in strutture di lungodegenza o residenziali a totale carico di una pubblica amministrazione, la scala di equivalenza che aumenta la soglia dei 6.000 euro non tiene conto di tali persone. La soglia dei 6.000 euro è inoltre incrementata a 7.560 Euro per l'accesso alla Pensione di cittadinanza, ed in ogni caso a 9.360 Euro se il nucleo vive in locazione, come risulta dalla DSU. Il reddito familiare (comma 6 dell'art. 2 del Decreto legge 4/2019) è la somma dei redditi entro l'ISEE, senza i trattamenti assistenziali eventualmente già inclusi nell'ISEE, ma includendo il valore annuo dei trattamenti assistenziali in corso di fruizione, salvo quelli

non soggetti a test dei mezzi ³⁴ e salvo il cd. “bonus bebè” (prestazione in atto per incentivare la natalità).

- Patrimoni immobiliari, come definiti ai fini ISEE, non superiori a 30.000 Euro (ma non si considera la casa di abitazione)
- Patrimoni mobiliari, come definiti ai fini ISEE, non superiori a 6.000 Euro più 2.000 per ogni componente oltre il primo, sino a un massimo di 10.000 Euro incrementato di ulteriori 1.000 Euro per ogni figlio successivo al secondo. Questi massimali sono incrementati di 5.000 Euro per ogni componente disabile (definito ai sensi dell'ISEE ³⁵) presente nel nucleo.
- Nessun componente del nucleo deve essere intestatario a qualunque titolo od avere piena disponibilità di autoveicoli o motoveicoli immatricolati la prima volta nei 6 mesi antecedenti la richiesta del Rdc, o di autoveicoli di cilindrata superiore a 1.600 cc. e motoveicoli superiori ai 250 cc immatricolati per la prima volta nei 2 anni precedenti, salvo i mezzi che hanno agevolazione fiscale in favore di disabili. Né essere intestatario od avere piena disponibilità di navi o imbarcazioni da diporto.

I requisiti di accesso potranno essere modificati in senso espansivo, nei limiti delle risorse disponibili, in base a indicatori di disagio socioeconomico, con decreto ministeriale.

Il nucleo familiare è quello descritto dall'ISEE, ma sia per il Rdc che per altre prestazioni sociali agevolate, sino a modifica della normativa sull'ISEE (il Dpcm 159/13) i coniugi fanno parte dello stesso nucleo se risiedono nella stessa abitazione, anche se separati o divorziati; il figlio maggiorenne non convivente fa parte del nucleo dei genitori solo se di età inferiore ai 26 anni, può essere a loro carico IRPEF, non è coniugato o con suoi figli.

Se durante l'erogazione del Rdc cambia la composizione del nucleo familiare dell'ISEE il REI, il nucleo deve presentare una nuova DSU aggiornata entro due mesi dalla variazione (art. 3, comma 12 del Decreto legge 4/2019). Se le variazioni non consistono in decessi e nascite la prestazione decade dal mese successivo alla presentazione del nuovo ISEE, contestualmente al quale i nuovi nuclei possono presentare una nuova domanda di Rdc.

I redditi da lavoro che non sono inclusi in tutti i mesi dei redditi entro l'ISEE, oppure percepiti dopo l'avvio della fruizione del Rdc devono essere considerati come è descritto nel successivo paragrafo 3.9).

Se durante la fruizione del Rdc nel nucleo cambiano i redditi da lavoro, le variazioni vanno comunicate dal nucleo entro 30 giorni (art. 3, commi 8 e 9 del decreto legge 4/2019). Se invece cambia il valore dei patrimoni posseduti i fruitori del Rdc devono comunicare entro 15 giorni ogni variazione che produca l'esclusione dai criteri di fruizione (in base all'articolo 3 comma 11 del decreto legge 4/2019).

In base all'art. 6, comma 6 del Decreto legge n° 4/2019 i Centri per l'impiego e i comuni inviano gli elenchi dei beneficiari per i quali è stata osservata “...una qualsiasi anomalia nei consumi e nei comportamenti dai quali si possa dedurre una eventuale non veridicità dei requisiti economici, reddituali e patrimoniali dichiarati e la non eleggibilità al beneficio” nelle piattaforme dedicate al Rdc, il cui responsabile trasmette tali elenchi all'Agenzia delle Entrate ad alla Guardia di Finanza che “.. ne tengono conto nella programmazione delle attività di accertamento”.

NOTA DI LETTURA.

Poter misurare in modo adeguato la condizione economica è cruciale, soprattutto per un intervento mirato a contrastare la povertà. Dunque è rilevante chiedersi in quali misura i meccanismi previsti allo scopo ci riescono, e che cosa invece misurano male.

Se il contributo che viene erogato deve servire a ridurre le difficoltà economiche del nucleo familiare, il meccanismo più razionale dovrebbe essere il seguente: il nucleo in un certo

³⁴ Ossia quelli che sono erogati indipendentemente dalle condizioni economiche

³⁵ Si veda la nota a piè di pagina numerata come 12.

momento ha un reddito disponibile non adeguato, e l'intervento serve ad innalzare quel reddito ad un minimo da garantire. Ma che cosa si identifica come "reddito disponibile" a questo scopo? Due ipotesi possibili sono le seguenti:

- A) Valutare come "reddito disponibile" l'insieme delle risorse economiche che il nucleo (nel momento in cui chiede la prestazione contro la povertà) può utilizzare per garantirsi un livello di vita accettabile, ossia "ciò che può davvero spendere" per consumi fondamentali in quel momento, per non ricorrere a contributi pubblici di sostegno del reddito. Queste risorse non possono comprendere solo i redditi cash del nucleo, ossia il denaro che mensilmente ricevono i suoi componenti, ma devono includere "tutte le risorse che sono monetizzabili", e quindi anche valutare i patrimoni mobiliari (denaro "conservato", in conti correnti e altri contenitori finanziari) ed i patrimoni immobiliari che possono generare denaro.
- B) Una seconda ipotesi è l'uso dell'ISEE, assimilando il suo valore (o quello dell'ISRE o dell'ISR) al "reddito disponibile" del nucleo. Ed è questa la logica usata per il REI nel D.lgs 147/2017 e dal Rdc nel Decreto legge n° 4/2019

Ma B) è diverso da A), ossia l'ISEE non coincide con il "reddito disponibile", per queste ragioni:

- a) L'ISEE (e quindi le sue componenti ISR e ISRE) includono il "reddito complessivo ai fini IRPEF", che è al lordo delle ritenute fiscali. Perciò un lavoratore dipendente o un pensionato ha dentro il suo ISEE e ISRE una parte di redditi dei quali non dispone (né che ha mai ricevuto): le detrazioni fiscali operate prima di ricevere compensi da lavoro e pensione.
- b) I redditi entro l'ISEE sono "vecchi" rispetto al momento nel quale il nucleo richiede l'intervento, perché sono del secondo anno solare precedente la DSU; e nel frattempo il nucleo potrebbe aver aumentato o diminuito molto i propri redditi. Chi ha perso redditi da lavoro e ritiene che l'ISEE non descriva questa perdita può produrre un "ISEE corrente", nel quale i suoi redditi sono quelli dei 12 mesi precedenti la DSU. Ma l'ISEE corrente non è del tutto efficace per cogliere che i redditi attuali sono inferiori a quelli dell'ISEE ordinario, perché per produrlo occorre che chi ha perso lavoro già disponga di un ISEE ordinario, rispetto al quale il suo ISR sia variato almeno del 25%, e che la perdita del lavoro sia avvenuta non prima di 18 mesi precedenti l'inizio dell'anno della DSU. Inoltre non si possono più far rilevare diminuzioni di redditi che non siano da lavoro.
- c) Entro l'ISR giocano dati riferiti a momenti molto diversi perché vengono detratti dai redditi del secondo anno solare precedente la DSU: l'affitto pagato al momento della DSU (e dunque due anni dopo) e spese sanitarie dedotte o detratte dall'IRPEF nell'anno precedente la DSU; quindi l'ISR non rappresenta mai un reddito che realmente che sia stato disponibile in un momento della vita del nucleo.
- d) Se un nucleo familiare riceve contributi a contrasto della povertà (come assistenza economica locale, o interventi nazionali) queste entrate sono incluse tra i redditi dell'ISEE e lo innalzano. Ad esempio se un nucleo che nel 2017 ha ricevuto prestazioni a sostegno del reddito perché era in povertà (terminate nel 2018) e richiede nel 2019 altre prestazioni con l'ISEE: le vecchie prestazioni ricevute nel 2017 aumentano il suo ISEE, anche se non le riceve più da molti mesi. Ossia il rischio è che il nucleo perda l'accesso a prestazioni contro la povertà (tutte quelle che usano l'ISEE) solo per il fatto che in passato è stato povero ed assistito
- e) L'ISEE include i patrimoni mobiliari posseduti al 31 dicembre dell'anno solare precedente la DSU, oppure la giacenza media in quell'intero anno. Dunque un nucleo che chiede a gennaio 2019 il reddito minimo presenta un ISEE che valuta i patrimoni mobiliari posseduti un mese prima, ma se il nucleo lo chiede a dicembre 2019 presenta un ISEE che valuta i patrimoni posseduti 11 mesi prima (o come media del 2018). E nel frattempo il nucleo potrebbe aver aumentato i propri patrimoni mobiliari

utilizzabili, o averli diminuiti anche per spese indifferibili (ad esempio il funerale di un componente del nucleo, o spese di assistenza per un non autosufficiente)

f) Per valutare le risorse che il nucleo potrebbe usare per i consumi fondamentali sarebbe utile considerare i patrimoni immobiliari (terreni e fabbricati) che:

- sono posseduti nel momento nel quale presenta la richiesta di sostegno economico.
- sono “trasformabili in denaro per non cadere in povertà”, ossia se ne possono ricavare risorse spendibili per i consumi fondamentali.

Invece l'ISEE considera i patrimoni immobiliari posseduti al 31 dicembre dell'anno solare precedente la DSU. Un nucleo che chiede l'intervento a gennaio 2019 presenta un ISEE che valuta i patrimoni immobiliari posseduti un mese prima, ma se il nucleo chiede il REI a dicembre 2019 presenta un ISEE che valuta i patrimoni posseduti 11 mesi prima. E nel frattempo il nucleo potrebbe aver aumentato o diminuito i propri patrimoni immobiliari.

Inoltre:

- l'ISEE considera anche patrimoni immobiliari dai quali il nucleo non può “ricavare denaro”. Ad esempio immobili pignorati, e fabbricati inagibili e inabitabili. La normativa IMU prevede una riduzione della base imponibile per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili, e i comuni possono disciplinare le caratteristiche di fatiscenza del fabbricato. Ma, seppur con riduzione, su tali fabbricati opera l'IMU, e perciò ai fini ISEE sono in ogni caso considerati, col valore IMU loro attribuito, anche fabbricati dai quali il nucleo non può ricavare redditi.
- Nell'ISEE il valore IMU di alloggi fruiti in usufrutto è identico a quello di identici alloggi in proprietà. Ma l'usufrutto dell'alloggio difficilmente può consentire di ricavarne risorse monetarie, ossia denaro spendibile, e peraltro sarebbe utile tener conto che l'usufrutto è spesso l'esito della vendita da parte di anziani della nuda proprietà dell'alloggio nel quale restano a vivere.

Dunque né l'ISEE né l'ISRE (o l'ISR) sono “il denaro di cui il nucleo può disporre per evitare la povertà”, ed usarli con questo significato, come prevedono sia il REI che il Rdc, implica possibili distorsioni, rischiando valutazioni con nuclei che sembrano poveri e non lo sono, e nuclei che non sembrano poveri e invece lo sono.

Tra le tre diverse prestazioni di reddito minimo confrontate in questo testo, soltanto il REIS (peraltro solo nella sua prima versione, precedente al confronto tra Alleanza contro la Povertà e Governo sull'adozione del REI) prevedeva dispositivi di valutazione della condizione economica dei richiedenti che considerassero il loro “reddito disponibile” meglio di come fa l'ISEE (redditi netti, e non lordi, e più attuali).

Va tuttavia evidenziato come sia il REI che il Rdc prevedano meccanismi per non considerare il solo valore dell'ISEE:

- valutando la condizione economica anche con soglie specifiche separate dedicate alle singole componenti dell'ISEE che riguardano i redditi (nel REI l'ISRE) e i patrimoni mobiliari ed immobiliari.
- Considerando redditi del nucleo che non sono inclusi nell'ISEE perché più recenti: da lavoro e da trattamenti assistenziali.
- In base all'art. 3, comma 11, del decreto legge 4/2019 i fruitori del Rdc devono dichiarare entro 15 giorni ogni variazione patrimoniale che produca l'esclusione dai criteri di fruizione: meccanismo molto importante per (giustamente) cogliere le variazioni dei patrimoni in modo più aggiornato di quanto faccia il solo ISEE.

Il delicato tema del test dei mezzi (ossia lo strumento di misura della condizione economica) merita riflessioni anche su altri aspetti:

- a) i trattamenti assistenziali che il nucleo ha ricevuto a causa di disabilità (come le diverse forme di indennità di accompagnamento, le pensioni di invalidità civile, le rendite INAIL) sono state eliminate dai redditi inclusi nell'ISEE dal giugno 2016. Ma queste entrate pesano comunque nell'aumentare l'ISEE, perché sono riscosse su conti correnti del nucleo, e quindi sono considerate nella giacenza media dei patrimoni mobiliari che concorre a definire l'ISEE. Ne deriva che anche per una prestazione contro la povertà assoluta tramite questa via hanno rilievo i trattamenti ricevuti in ragione della disabilità.
- b) E' opportuno chiedersi se nell'accesso al reddito minimo non si rischi di considerare i patrimoni mobiliari con scarsa selettività; ad esempio al REI potevano accedere nuclei con patrimoni mobiliari entro l'ISEE non superiori a 6.000 Euro più 2.000 per ogni componente oltre il primo (sino a un massimo di 10.000 Euro). E il Rdc innalza queste soglie. Se è corretto non valutare uno stock minimo di risorse finanziarie perché è opportuno che rimanga in piena disponibilità per le esigenze del nucleo, è però bene chiedersi se interventi per contrastare la povertà assoluta debbano essere erogati anche a nuclei che possiedono patrimoni mobiliari come quelli descritti.
- c) Merita riflessione anche il fatto che non si possa accedere al reddito minimo (sia nel REI che nel Rdc) se qualcuno nel nucleo dispone di auto/motoveicoli immatricolati entro i 24 mesi precedenti la richiesta, salvo fruiscano di sgravi fiscali per disabili. Questo vincolo non rischia di escludere persone che devono usare i mezzi per motivi di lavoro, anche se non si tratta di veicoli immatricolati da oltre 2 anni?

Nel dibattito sull'efficacia dell'ISEE come test dei mezzi si fronteggiano valutazioni che un po' grossolanamente si possono così sintetizzare:

- 1) Usare l'ISEE accettando i suoi limiti, perché è uno strumento diffuso tra le famiglie e perché include controlli automatici sui contenuti della condizione economica.
- 2) Non usare solo l'ISEE, per superare i suoi limiti, accettando maggior impegno e dichiarazioni (sia per le famiglie che per i servizi) per valutare la condizione economica

E' una riflessione da mantenere aperta per un riordino dell'ISEE, considerando anche che:

- a) La stessa legislazione nazionale ha già introdotto meccanismi aggiuntivi e correttivi all'ISEE; ad esempio sia nel REI che nel Rdc per ottenere la prestazione non solo si debbono valutare in modo separato e parallelo l'ISEE, i redditi e i patrimoni posseduti, ma si tiene anche conto:

- di redditi o trattamenti assistenziali percepiti al momento della richiesta di prestazione, successivi a quelli inclusi nell'ISEE, che vengono inclusi tra quelli valutati
- di eventuali trattamenti assistenziali che erano nell'ISEE, che non vengono valutati

- b) La tesi che sia utile usare l'ISEE per valutare la condizione economica perché include controlli automatici sulle autocertificazioni deve tener conto che il sistema ISEE (al momento) incorpora solo due controlli:

- l'immissione entro l'ISEE a cura dell'Agenzia delle Entrate e dell'INPS (in vece della autocertificazione del cittadino) dei redditi noti a queste amministrazioni.
- L'evidenza (nella attestazione ISEE) dell'eventuale omessa dichiarazione entro la DSU di una gestione di beni mobiliari presso un gestore finanziario (inclusi conti correnti bancari), senza riferimenti al valore di questi patrimoni

Tutti gli altri controlli su quanto dichiarato dal cittadino sono a carico dell'ente che eroga la prestazione in base all'ISEE.

Disporre di controlli efficaci ed "automatici" è un obiettivo molto importante, ma è necessario considerare due aspetti:

- anche con revisioni interne all'ISEE, per migliorarlo, potrebbero operare robusti controlli;
- può essere necessario scegliere tra "garantire maggior equità distributiva delle prestazioni" e "disporre di maggior automatismo dei controlli".

Se si desidera che gli effetti reali del contrasto alla povertà siano verificati nei fatti, occorre ricordare che si può non accorgersi che famiglie di fatto povere non sono eleggibili alla prestazione solo perché il test dei mezzi non misura bene la loro povertà attuale. Ossia di norma i servizi “non vedono” i casi nei quali l’ISEE presenta qualcuno dei difetti prima citati, perché nel primo accesso si rifiutano subito le richieste di reddito minimo in base ai valori previsti di ISEE (e ISRE / ISR), senza ulteriori approfondimenti.

3.9) Come calcolare l’importo da erogare

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Tra le famiglie con ISEE inferiore a 12.000 accedono al REIS quelle il cui reddito disponibile mensile è inferiore a una soglia crescente in base al numero dei componenti (come descritto nella successiva Tabella 1); questa soglia viene aumentata per i nuclei che vivono in affitto di un importo pari al 75% del canone pagato al momento della richiesta di prestazione (sino a un massimo di 7.000 euro annui), ed è rivalutata ogni anno in base all’inflazione. Il nucleo familiare è basato sulla definizione ISTAT di persone legate da vincoli dimoranti abitualmente nella stessa abitazione. L’importo del REIS è pari alla differenza tra il reddito disponibile della famiglia e la soglia del REIS prevista per quel nucleo; questa soglia quindi è il “reddito minimo” al quale va elevato (tramite il REIS) il reddito disponibile effettivo della famiglia.³⁶

Il reddito familiare disponibile da confrontare con la soglia REIS si calcola sommando tutti i redditi monetari percepiti dai componenti del nucleo, al netto delle imposte dirette e dei contributi detratti, ad eccezione delle indennità di accompagnamento. La formula sintetica è quindi la seguente:

importo che si riceve con il REIS = soglia + 0,75 dell’affitto pagato – reddito già disponibile

La Tabella 1 descrive nella seconda colonna da sinistra le soglie (ossia il reddito minimo da garantire al nucleo tramite il REIS) per famiglie che vivono in case di proprietà; le due colonne di destra le descrivono esemplificando una stima degli effetti su famiglie che pagano due importi di affitto. Poiché l’importo del REIS mira a innalzare a questi valori di reddito minimo il reddito disponibile delle famiglie, gli importi esposti nella tabella sono il trasferimento massimo che le famiglie possono ricevere con il REIS quando il loro reddito monetario già disponibile è pari a zero.

Tabella 1

N° componenti della famiglia	Per famiglie che vivono in proprietà	Per famiglie con affitti di 400 euro mensili	Per famiglie con affitti di 260 euro mensili
1	400	700	595
2	628	928	823
3	816	1.116	1.011
4	984	1.284	1.179
5	1.220	1.520	1.415

Quanto sopra esposto era contenuto nella iniziale proposta del REIS, dopo la quale si è attivato un rapporto tra l’Alleanza contro la Povertà ed il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali per l’attuazione della legge delega contro la povertà approvata dal Parlamento (la 33/2017). In questo nuovo contesto ritorna sui temi di questo paragrafo il “Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà in merito all’attuazione delle Legge Delega di contrasto alla povertà” firmato il 14/4/2017, che contiene questi impegni per il Ministero³⁷

³⁶ AA.VV., *Il Reddito d’inclusione sociale (ReIS), La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia, 2016*, il Mulino pag. 90-93

³⁷ “Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà, 2017”, paragrafo 2.2

- calcolare l'importo da erogare come differenza tra il reddito disponibile e una soglia di ISR (crescente in base al numero dei componenti del nucleo). Ma prevedendo in sede di prima applicazione che questa differenza sia coperta al massimo per il 70%.
- prevedere che l'importo massimo erogabile sia quello dell'assegno sociale erogato dall'INPS.
- sottrarre dall'importo erogabile le eventuali altre prestazioni assistenziali percepite dal nucleo (ad eccezione dell'indennità di accompagnamento e di altre di analoga natura) erogate in seguito ad un test dei mezzi (ossia valutando la condizione economica). Il che significa considerare entro il reddito disponibile della famiglia queste eventuali prestazioni assistenziali.

CHE COSA PREVEDE IL REI

L'importo erogato è la differenza tra il massimale erogabile per il REI e l'ISR del nucleo ³⁸, e i massimali erogabili sono abbinati alla numerosità del nucleo familiare (che è quello dell'ISEE), in base alla Tabella 2 seguente.

TABELLA 2

IMPORTI MASSIMI EROGABILI CON IL REI E SCALA DI EQUIVALENZA DELL'ISEE			
Numero di componenti il nucleo	Scala di equivalenza dell'ISEE, senza le maggiorazioni	Importo massimo del Rei annuale in Euro	Importo massimo del Rei mensile in Euro
1	1,00	2.250,00	187,50
2	1,57	3.532,50	294,38
3	2,04	4.590,00	382,50
4	2,46	5.535,00	461,25
5 o più	2,85	5.824,8 (sino al 21/12/2017) 6.407,28 (dal 1/1/2018)	485,40 (sino al 21/12/2017) 533,94 (dal 1/1/2018)

L'ammontare del Rei punta quindi ad integrare l'ISR effettivo del nucleo sino a portarlo ai massimali che sono previsti per ogni tipo di nucleo.

Ma occorre considerare due possibili ulteriori calcoli, perché il Rei prevede meccanismi per tener conto di redditi del nucleo che non sono adeguatamente inclusi nell'ISEE:

1) Se qualcuno del nucleo riceve trattamenti assistenziali soggetti a test dei mezzi (ad esempio pensioni/assegni sociali, assegni per la presenza di un nuovo nato e tre minori, contributi per l'affitto pagato, etc), il Rei è decurtato in automatico dall'INPS del loro importo. Non vengono tuttavia detratti dal Rei i trattamenti che hanno tale natura ma che sono:

- a) riferiti al pagamento di arretrati;
- b) indennità per tirocini finalizzati all'inclusione sociale, autonomia e riabilitazione;

³⁸ L'ISR è descritto alla nota a piè di pagina numerata come 31. Ad esempio una famiglia di padre, madre e due figli minori con un reddito da lavoro dipendente di 10.000 Euro annui, che paga un affitto di 5.000 Euro annui, ha un ISR di 3.000 Euro, perché da 10.000 si detraggono i 5.000 Euro di affitto e altri 2.000 (che sono il 20% dei 10.000 Euro di reddito da lavoro). Utilizzando la Tabella 2, nella riga riferita a questo tipo di famiglia di 4 persone si vede che il massimale annuo erogabile del Rei è di 5.535 Euro, dal quale si detrae l'ISR di 3.000 Euro. L'importo erogabile del Rei sarà perciò di 2.535 Euro annui (ossia 211,25 mensili).

- c) sostegni economici a valere su risorse del comune o dell'ambito (assistenza economica locale) purché individuati entro il progetto personalizzato del Rel;
- d) erogazioni per spese sostenute rendicontate, oppure in forma di buoni servizio, sostitutive di servizi.

Rispetto al cosiddetto "bonus bebè" introdotto dalla legge 190 del 2014 per incentivare la natalità e contribuire alle spese per il suo sostegno, viene dedotto dal Rel solo l'aumento previsto per famiglie con un ISEE non superiore a 7.000 euro, per le quali l'importo del bonus viene raddoppiato.

- 2) Il Rel è ridotto (in automatico dall'INPS) in base al seguente procedimento:
 - a) se i componenti del nucleo familiare variano la loro condizione lavorativa durante l'erogazione del Rel, devono comunicarlo all'INPS entro trenta giorni dall'inizio dell'attività, e dichiarare il reddito lordo che prevedono di percepire per l'intero anno solare. La comunicazione va fatta usando l'apposito modulo Rel-Com
 - b) analoga comunicazione (con lo stesso modulo) va fatta al momento della richiesta del Rel per i componenti che ricevano redditi da lavoro che non sono rilevati "*..per l'intera annualità nell'ISEE*". La comunicazione non va dunque effettuata quando l'attività lavorativa sia stata avviata prima del 1° gennaio dell'anno dei redditi inclusi nell'ISEE (ad esempio per un ISEE che sia stato attestato nel 2019, lavoro avviato prima del 1° gennaio 2017).

Di conseguenza l'INPS procede a correggere gli ISEE e ISRE presentati per ottenere il Rel, sostituendo il reddito in essi incluso con il reddito annuo previsto comunicato dal cittadino; ed in esito a tale ricalcolo il Rel potrà essere revocato o ricalcolato.

In sintesi l'importo del Rel, per un nucleo che soddisfa tutte le pre condizioni per riceverlo (incluse quelle delle soglie di ISEE, ISRE e patrimoni) si calcola:

- come differenza tra un importo massimo erogabile al nucleo (in base alla sua numerosità) e l'ISR del nucleo
- dal risultato vanno tolti eventuali trattamenti assistenziali soggetti a test dei mezzi che il nucleo percepisce; inoltre può essere sostituito l'ISRE del nucleo in base alla comunicazione dei beneficiari su attività lavorative che non sono incluse in tale ISRE.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

L'art. 3 del decreto legge n° 4/2019 sul Rdc prevede che il beneficio economico del Rdc si compone di due elementi:

- a) una integrazione del reddito familiare sino alla soglia di 6.000 euro annui, crescente in base alla composizione del nucleo; cosa sono il reddito familiare e la scala di equivalenza è descritto al precedente paragrafo 3.8). Per la Pensione di cittadinanza la soglia è elevata a 7.560 Euro annui. Se nel nucleo vi sono persone in stato detentivo, o ricoverati in strutture di lungodegenza o residenziali a totale carico di una pubblica amministrazione, la scala di equivalenza che aumenta la soglia dei 6.000 euro non tiene conto di tali persone.
- b) Una componente per integrare il reddito dei nuclei che vivono in locazione, pari al canone annuo previsto nel contratto di locazione, come dichiarato ai fini ISEE, sino ad un massimo di 3.360 euro annui (280 euro mensili). Per la Pensione di cittadinanza questo massimale è di 1.800 Euro annui. Questa componente è erogata anche nell'importo della rata mensile del mutuo, sino a un massimo di 1.800 Euro annui, a nuclei in casa di proprietà che hanno contratto un mutuo per questa abitazione.

Come richiamato anche al successivo paragrafo 3.11) il Decreto legge prevede all'art. 3 comma 4 che il Rdc erogato non può essere superiore a 9.360 Euro annui moltiplicato per la scala di equivalenza che definisce la soglia del reddito familiare da considerare. L'erogato non può essere inferiore a 480 euro annui.

In Tabella 3 alcuni esempi di nuclei ed erogazioni del Rdc, tratti dalla nota descrittiva diffusa il 6/1/2019 dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali

TABELLA 3

Nucleo	Integrazione al reddito	Contributo per l'affitto	Totale	Scala di equivalenza applicata
1 componente	500	280	780	1
2 adulti e un minore	800	280	1080	1,6
2 adulti e due minori	900	280	1180	1,8
PENSIONE DI CITTADINANZA				
2 persone con più di 65 anni	882	150	1032	1.4

Gli importi descritti sono quelli erogabili quando il reddito disponibile del nucleo è pari a zero (inclusi i trattamenti assistenziali in essere). Altrimenti questo reddito riduce gli importi descritti. E gli importi per l'affitto o il mutuo sono versati (non oltre il massimo previsto) ovviamente solo se esiste spesa di questa natura.

Se varia la condizione occupazionale di uno o più componenti del nucleo durante l'erogazione del Rdc, come prevede l'art. 3, commi 8 e 9 del Decreto 4/2019:

- a) Se l'occupazione è da lavoro dipendente il maggior reddito da lavoro viene valutato all'80% dal mese successivo alla variazione occupazionale e sino a quando il reddito non sarà incluso nell'ISEE per l'intera annualità. Il nuovo reddito da lavoro è desunto dalle comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro ai Servizi per il lavoro.
- b) Se è da attività d'impresa o lavoro autonomo, la variazione va comunicata all'INPS entro 30 giorni, e il reddito è la differenza tra ricavi e spese, e va comunicato al termine di ogni trimestre. Come incentivo all'imprenditorialità il fruitore del Rdc continua a percepirla nell'importo ricevuto prima di tale aumento del reddito per due mesi (ma sino a raggiungere i 18 mesi complessivi di erogazione). Inoltre (art. 8, comma 4 del decreto legge 4/2019) ai beneficiari del Rdc che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale entro i primi 12 mesi di fruizione del Rdc è riconosciuto in unica soluzione un beneficio addizionale pari a 6 mensilità del Rdc, nei limiti di 780 euro mensili

In base all'art. 3, comma 10 del Decreto legge 4/2019, redditi da lavoro che non sono presenti in tutti i mesi dei redditi dichiarati entro l'ISEE, devono essere comunicati all'atto della richiesta del beneficio con i criteri relativi ai punti a) e b) precedenti

Il Rdc introduce anche incentivi economici che sono fruiti dai datori di lavoro che assumono beneficiari del Rdc: sono descritti al paragrafo 3.14).

L'art. 3 comma 15 del decreto legge 4/2019 prevede vincoli a spendere il beneficio ogni mese: il 20% del non utilizzato nel mese viene detratto da quello successivo; ed ogni 6 mesi viene decurtato dalla Carta Rdc l'importo non utilizzato dei 6 mesi (meno una mensilità).

NOTA DI LETTURA.

- a) Se il contributo è calcolato per innalzare il "reddito disponibile" del nucleo sino ad un minimo da garantire, e questo "reddito disponibile" è il valore dell'ISEE, si presentano le distorsioni descritte su questo tema al precedente paragrafo 3.8).
- b) Tema centrale nelle politiche per il reddito minimo è il bilanciamento tra questi due poli:
 - non erogare importi che sono troppo limitati, e quindi poco incisivi rispetto ai bisogni economici (rischio presente nel REI);

- ma non erogare importi che attirino nella trappola della povertà, ossia che siano troppo convenienti rispetto all'impegno dei fruitori per cercare reddito da lavoro. Il rischio può essere presente nel Rdc, anche se va esaminato insieme alle condizionalità ed ai meccanismi di impegno dei fruitori.
- c) Nel REI le erogazioni locali aggiuntive al REI, come l'assistenza economica di comuni e ambiti, se previste entro il progetto personalizzato connesso al REI non sono incluse tra i trattamenti assistenziali che vengono detratti dall'importo del REI (come invece accade ai trattamenti assistenziali nazionali che il nucleo riceve). Merita segnalare due aspetti:
- Nel sistema del REI queste erogazioni assistenziali locali sono incluse tra i redditi che l'ISEE (e l'ISRE) considerano, perché chi le ha ricevute le deve autodichiarare. Ma non vengono tolte dal REI mentre lo si percepisce.
 - Il Decreto legge n° 4/2019 sul Rdc ha abrogato l'articolo 4 del D.Lgs 147/2017 che prevedeva nel REI questo meccanismo, e pare dunque che l'assistenza economica di comuni e ambiti percepita sia considerata tra i trattamenti assistenziali che riducono il Rdc erogabile.
- d) Un tema di rilievo è la considerazione di spese rilevanti che il nucleo deve forzatamente sostenere, e che dunque riducono il suo reddito disponibile:
- quelle per l'abitazione (affitto e mutuo residuo ancora da pagare); il punto è meglio discusso al paragrafo 3.10) seguente
 - Un nodo delicato riguarda la possibilità o meno di detrarre dai redditi del nucleo richiedente altre spese indifferibili e gravose, come quelle (sempre più estese) per l'assistenza di familiari non autosufficienti. Dopo che le modifiche all'ISEE del 2016³⁹ hanno eliminato la detrazione di queste spese dai redditi che si considerano per calcolare l'ISEE, resta da chiedersi se non converrebbe valutarle nel calcolo che conduce al valore del reddito minimo.
- e) Nel costruire l'importo da erogare ad ogni nucleo un criterio adottabile (che è in opera negli interventi di assistenza economica erogati da alcuni Comuni) potrebbe essere quello di differenziare il "reddito minimo" da garantire a persone attive ed abili al lavoro da quello (più elevato) per persone non occupabili per età o disabilità. Con i calcoli previsti dal REIS, dal REI un nucleo composto ad esempio di 3 persone "non abili" (ad esempio 2 anziani ed un figlio disabile) riceve lo stesso importo di un nucleo con 3 persone "abili" (ad esempio 2 genitori ed un figlio maggiorenne). Con un semplice calcolo invece il contributo potrebbe essere composto dall'insieme delle quote più elevate per i "non abili" e meno per gli "abili", con una scala di equivalenza che le abbatta per quelli successivi al primo. Il meccanismo può anche operare come disincentivo per i nuclei ove le persone che potrebbero attivarsi per un'occupazione rischiano di non farlo.
- Il Rdc gestisce in parte questo snodo differenziando gli importi erogabili anche in base all'età (la Pensione di cittadinanza e non il Reddito di cittadinanza per nuclei con sole persone di 67 anni e più). Peraltro il Rdc introduce un meccanismo che può tendere ad incorporare in parte gli assegni sociali INPS ad anziani poveri; il tema è discusso al successivo paragrafo 3.22 (nelle "Note di lettura").
- f) Gli obblighi descritti ad utilizzare entro il mese l'importo erogato del Rdc rischiano di essere ingiustamente punitivi per chi non sia in grado di spendere con quella frequenza, ad esempio anche per ricoveri ospedalieri o eventi imprevisti e non attribuibili alle persone.

³⁹ Introdotta con il decreto legge 29/3/2016, n° 42 (poi convertito con la legge 5 giugno 2014, n. 87), che ha modificato l'ISEE in seguito alle pronunce del TAR del Lazio e del successivo Consiglio di Stato, prevedendo tra l'altro che i trattamenti assistenziali ricevuti in ragione di disabilità (come le pensioni di invalidità o l'indennità di accompagnamento) non devono essere considerate tra i redditi ai fini dell'ISEE

3.10) Le spese per l'abitazione

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Come descritto al paragrafo 3.9) viene previsto un beneficio per le famiglie vivono in abitazione in affitto, rispetto a chi vive in casa di proprietà, aumentando l'importo loro erogabile del REIS del 75% del canone pagato (sino ad un massimale di 7.000 euro annui). Non si detraggono dal reddito valutato come disponibile per il nucleo (da integrare con il REIS) le rate per i mutui sull'abitazione ⁴⁰

Nel "Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà in merito all'attuazione delle Legge Delega di contrasto alla povertà" firmato il 14/4/2017 viene concordato di utilizzare come "reddito disponibile della famiglia" (da integrare con il REIS) la parte reddituale dell'ISEE, ossia l'ISR del nucleo, anche perché contiene l'affitto dovuto al momento della DSU (la dichiarazione presentata dai cittadini per ottenere l'ISEE), sino ad un massimale di 7000 Euro più 500 per ogni figlio convivente oltre il secondo ⁴¹.

CHE COSA PREVEDE IL REI

Il REI considera le spese per l'abitazione del nucleo familiare solo tramite l'uso dell'ISEE (e dell'ISRE), nel quale l'affitto dovuto dal nucleo al momento della DSU è detratto dai redditi sino a un massimale di 7.000 Euro più 500 per ogni figlio convivente successivo al secondo. Ed anche nel valore dei patrimoni immobiliari che concorrono all'ISEE, perché il mutuo che il nucleo deve ancora pagare nel momento in cui presenta la DSU è detratto dal valore dei patrimoni immobiliari posseduti.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Come descritto al paragrafo 3.9) l'art. 3 del decreto legge n°4/2019 prevede che il beneficio economico del Rdc includa oltre alla componente per integrare il reddito familiare anche una componente per integrare le spese di affitto (pari al canone annuo previsto e dichiarato ai fini ISEE, sino ad un massimo di 3.360 euro annui; per la Pensione di cittadinanza questo massimale è di 1.800 Euro annui) e le spese per il mutuo (erogata nell'importo della rata mensile del mutuo, sino a un massimo di 1.800 Euro annui). Ossia l'importo erogato con il Rdc, oltre a tener conto delle spese dell'abitazione con le franchigie dell'affitto entro l'ISEE, è potenziato per il nucleo che ha spese per la casa in cui vive.

NOTA DI LETTURA.

Il legame tra povertà economica e problemi dell'abitazione è evidente: famiglie con reddito insufficiente possono non riuscire a trovare alloggi a costi sostenibili, e l'abitazione si può perdere se il nucleo non può sostenerne gli oneri. Il tema va esaminato almeno sotto tre profili:

- a) Quanto e come il meccanismo che conduce a calcolare le prestazioni di reddito minimo tiene conto anche dei costi per l'abitazione. E nelle righe precedenti sono esposti i criteri adottati. Sul punto è più efficace valutare le spese per l'abitazione sommando il loro importo (sino ad un massimale) ai redditi da garantire al nucleo (come fa il Rdc), tuttavia sarebbe opportuno considerare non l'affitto soltanto "dovuto" in base al contratto di locazione (come fa l'ISEE a rischio di premiare i morosi), bensì quello effettivamente pagato al momento della richiesta di prestazione. Per valorizzare l'obiettivo del reddito minimo di evitare la perdita di beni primari come l'abitazione, sarebbe anche opportuno aggiungere alle spese per l'affitto che il reddito minimo deve garantire anche un minimo di spese per le utenze domestiche.

⁴⁰ AA.VV., *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia, 2016*, il Mulino pag. 108-109.

⁴¹ *Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà, 2017*, paragrafo 2.1

- b) Se e come alle prestazioni di reddito minimo è abbinata una politica (ai diversi livelli territoriali) per favorire la fruizione di abitazioni a famiglie con reddito limitato. Né il REI né il Reddito di Cittadinanza sono fondati su atti normativi che al loro interno attivino nuovi interventi sul tema dell'abitazione. Dunque questo importante ramo della lotta alla povertà va indagato esaminando la normativa e le azioni dedicate alle politiche abitative, che hanno peraltro grande variabilità tra le diverse Regioni.
- c) Quali specifiche politiche mirate alle persone senza dimora e in povertà estrema siano attivate parallelamente al reddito minimo, considerando il rilievo dell'accesso all'abitazione per questo tipo di povertà.

3.11) Quanto erogare al massimo?

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Evidenzia che sarebbe opportuno prevedere che il “reddito minimo” da garantire alle famiglie fosse definito tenendo conto anche delle differenze del costo della vita tra i diversi territori del paese (come peraltro fa l'ISTAT nel definire la povertà assoluta); ma ritiene preferibile assumere un importo fisso in tutto il territorio italiano, sia perché operativamente è più praticabile, sia per non introdurre ulteriori squilibri territoriali nella spesa pubblica ⁴². Dunque gli importi massimi erogabili con il REIS sono quelli esposti al paragrafo 3.11) e le differenze degli affitti nei territori sono considerate tramite il meccanismo di calcolo. Successivamente il “Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà in merito all'attuazione delle Legge Delega di contrasto alla povertà” firmato il 14/4/2017 ha previsto che l'importo massimo erogabile sia quello dell'assegno sociale erogato dall'INPS ⁴³.

CHE COSA PREVEDE IL REI

L'articolo 4, comma 1, del D.Lgs 147/2017 prevede che l'importo del Rel in ogni caso non può superare l'ammontare annuo dell'assegno sociale INPS, che nel 2017 era pari a 5.824,80 euro annui. La legge di Bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 27/12/2017) ha innalzato questo massimale a 6.407,28 dal 1/1/2018. Il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (previsto all'articolo 8 del D.Lgs 147/2017) potrà aumentare questo massimale del beneficio economico erogabile, “...assicurando comunque che il beneficio non sia superiore a due volte l'ammontare, su base annua, dell'assegno sociale per i nuclei familiari con cinque o più componenti”, nei primi due anni del Piano. Il Piano Nazionale contro la povertà 2018/2020, emanato nel 2018, non ha previsto nulla sul punto.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il decreto legge n° 4/2019 prevede all'art. 3 comma 4 che il Rdc erogato non può essere superiore:

- Per la componente mirata ad integrare il reddito familiare: a 6.000 Euro annui moltiplicati per la scala di equivalenza che definisce la soglia del reddito familiare da considerare in proporzione al numero dei componenti il nucleo familiare (descritta al precedente paragrafo 3.8). Per la Pensione di cittadinanza il limite è 7.560
- Per la componente mirata alle spese di abitazione; a 3.360 euro annui. Per la Pensione di cittadinanza il limite è 1.800.

L'erogato non può essere inferiore a 480 euro annui.

NOTA DI LETTURA.

Alcune attenzioni:

⁴² AA.VV., *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia, 2016*, il Mulino pag. 102-106

⁴³ *Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà, 2017*, paragrafo 2.2

- a) Deve restare oggetto di attenzione l'esigenza del bilanciamento tra erogabili troppo bassi (e quindi poco efficaci) e troppo alti (se disincentivano dall'impegno a cercare lavoro); snodo che meriterebbe verifiche empiriche ed evidenze, per non rimanere sul piano delle opinioni.
- b) Se gli importi che si ricevono con il reddito minimo nazionale sono non sufficienti per i bisogni delle famiglie, per i servizi locali si impone di valutare le possibilità di integrare il Rel con contributi economici locali, competenza che resta affidata ai Comuni. Il tema è discusso meglio al paragrafo 3.27).
- c) La necessità di definire, nel progetto personalizzato di attivazione, impegni per i beneficiari che siano commisurati a quanto ricevono e non eccessivi, evitando il rischio di impegnare i beneficiari in una sorta di lavoro coatto sproporzionato alla fruizione del reddito minimo.

3.12) La durata dell'intervento

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Il REIS viene erogato mensilmente per 12 mesi, e può essere rinnovato annualmente sino a quando permangono i requisiti per riceverlo, fatte salve le interruzioni dovute al mancato rispetto da parte dei fruitori delle regole di condizionalità, inclusi gli accordi con i servizi per il progetto di inserimento. Dopo i 12 mesi viene condotta una nuova valutazione complessiva, anche per adeguare il progetto. Il percorso di inserimento è peraltro modificabile in ogni momento in base ai mutamenti che impongono revisioni.⁴⁴

CHE COSA PREVEDE IL REI

Il D.Lgs 147/2017 prevede all'articolo 4, comma 5, che il beneficio economico del Rel è riconosciuto per un periodo non superiore a 18 mesi, dopo i quali non può essere rinnovato se non trascorsi 6 mesi. Il rinnovo del Rel prevede il beneficio per un periodo non superiore a 12 mesi. Il Piano nazionale per la lotta alla povertà potrà prevedere ulteriori rinnovi del Rel con durate e sospensioni diverse, fermo restando il limite dei 18 mesi dopo ciascun rinnovo, e un periodo di sospensione prima del rinnovo. Il primo di questi Piani, emanato nel 2018, non ha previsto nulla sul punto.

Il comma 7 dell'articolo 4 prevede inoltre che se la fruizione del Rel viene interrotta in seguito alle sanzioni descritte all'art.12 del D.Lgs 147/2017 l'intervento può essere richiesto nuovamente per una durata complessiva non superiore al periodo residuo non goduto a causa delle sanzioni.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Decreto legge n° 4/2019 prevede all'articolo 3 comma 6 che il Rdc dura per massimo di 18 mesi, e può essere rinnovato previa sospensione per un mese prima di ciascun rinnovo. I rinnovi sono possibili sino a quando rimangono presenti le condizioni per ricevere la prestazione. La sospensione non opera per la Pensione di cittadinanza.

Il comma 14 dell'art. 3 prevede che se l'interruzione del Rdc non deriva da sanzioni, il beneficio può essere richiesto per la durata del periodo non goduto. Se deriva da un aumento del reddito per modifica occupazionale e sia decorso almeno un anno dalla nuova occupazione, l'eventuale nuova richiesta del Rdc è considerata come una prima richiesta.

NOTA DI LETTURA.

La motivazione principale di un limite alla durata della prestazione economica è di evitare una negativa dipendenza cronica dei nuclei poveri dal sostegno pubblico al reddito (il

⁴⁴ AA.VV., *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia, 2016, il Mulino, pag. 225-227.*

rischio di “trappole della povertà” esposto al precedente paragrafo). Ma occorre chiedersi se prevedere che il reddito minimo non possa essere fruito continuamente serva davvero a questo scopo, ossia se sapere che il reddito minimo ha una scadenza è ingrediente che incentiva le persone ad essere attivi nella ricerca di fonti di reddito più di quanto accadrebbe se tale scadenza non esistesse. La risposta non dovrebbe però fondarsi su presunzioni del comportamento dei poveri, o su pregiudizi rispetto a comportamenti opportunistici, bensì su evidenze empiriche; e non vi sono ricerche che dimostrino come un limite alla durata della tutela promuova una più incisiva attivazione dei beneficiari.

Per contro le interruzioni del reddito minimo rischiano di generare periodi di mancata tutela dei nuclei poveri che possono innescare la loro caduta in una più grave spirale della povertà: se il reddito minimo serviva almeno a pagare l'affitto, dopo la sua interruzione si perde la casa, e si cade in un percorso verso la povertà estrema nel quale il successivo mero ripristino del reddito minimo diventa inutile .

Naturalmente va prevista una scadenza “fisiologica” della prestazione, allo scopo di vincolare ad una ripresentazione della richiesta e ad una nuova istruttoria per valutare la permanenza dei requisiti per ottenere l'intervento.

Se si condividono questi giudizi il fatto che il Rdc possa proseguire sino a quando è presente la condizione di povertà è un miglioramento rispetto al REI.

3.13) Le dichiarazioni dei richiedenti ed i controlli

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Come descritto al paragrafo 3.9) si prevede che ⁴⁵ :

- Oltre all'ISEE in corso di validità, che serve per valutare una soglia di eleggibilità all'intervento, si valuta la condizione economica del nucleo (il suo “reddito disponibile”) in modo più aggiornato di come questa appare nell'ISEE, e al netto delle ritenute fiscali (contrariamente a come opera l'ISEE). Per questa ragione la condizione economica da valutare e posseduta al momento della richiesta di intervento, viene dichiarata dai richiedenti con modulistica ad hoc. Questa dichiarazione potrà essere sostituita dall'ISEE quando tale indicatore venga riformato per rappresentare meglio il reddito davvero disponibile.
- Per ridurre il rischio che condizioni economiche auto dichiarate dai richiedenti non siano veritiere si comparano (come descritto al capitolo 3.8) il reddito disponibile della famiglia auto dichiarato con un reddito presunto in base alla composizione della famiglia ed ai suoi consumi; e per il calcolo del REIS si usa l'importo maggiore dei due.

CHE COSA PREVEDE IL REI

Il D. Lgs. 147/2017 prevede diversi contenuti che i richiedenti devono dichiarare:

- a) al momento della richiesta del ReI i richiedenti devono presentare:
 - la DSU sottesa ad un ISEE in corso di validità. Se il ReI viene richiesto per la presenza di minorenni nel nucleo occorre un “ISEE per minorenni”. Vale la pena ricordare che l'ISEE per minorenni in taluni casi deve anche catturare l'ISEE del genitore che ha riconosciuto i minori ma che non vive nel loro nucleo e non è coniugato con l'altro genitore, come è previsto dall'art. 7 del dPCM 159/2013 e s.m.i (che ha modificato l'ISEE). Ed anche che l'obbligo di questo genitore non convivente di presentare il suo ISEE non opera in specifiche condizioni, tra le quali quella che, su richiesta dei cittadini, i servizi sociali abbiano accertato la sua estraneità affettiva ed economica verso il nucleo con i suoi figli. Alla scadenza naturale dell'ISEE il nucleo deve presentarne uno nuovo.

⁴⁵ AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino pag. 112-114.

- La domanda per il Rel, che consiste anche in una autocertificazione del richiedente che dichiara di essere in possesso dei requisiti necessari, incluso il permesso di soggiorno UE per lungo soggiornanti e una residenza in Italia da almeno 24 mesi continuativi.
- b) inoltre (in attuazione dell'articolo 11 del D.lgs 147/2017):
- chi svolge attività lavorative avviate dopo il primo gennaio dell'anno dei redditi inclusi nel suo ISEE, deve comunicarlo all'INPS tramite un apposito modulo (denominato "Rel_COM"), abbinato alla richiesta per il Rel, indicando qual è il reddito previsto per l'anno in corso
 - chi inizia un'attività lavorativa durante la fruizione del Rel deve comunicarlo all'INPS tramite l'apposito modulo indicando qual è il reddito lordo previsto per l'anno in corso.
- Se queste attività lavorative proseguono, vanno dichiarate ad ogni mese di gennaio.⁴⁶

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Ai sensi dell'art. 5 del Decreto legge n° 4/2019 il richiedente deve presentare un modulo predisposto dall'INPS sentito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e l'ISEE in corso di validità. Deve inoltre comunicare:

- al momento della richiesta di Rdc le variazioni di redditi da lavoro nel nucleo che non sono incluse in tutti i mesi dell'ISEE presentato (art. 3, comma 10 del Decreto legge)
- se intervengono durante l'erogazione del Rdc: eventuali variazioni di attività lavorative, entro 30 giorni pena decadenza dal beneficio (art. 3, commi 8 e 9 del Decreto legge), ed ogni variazione patrimoniale, entro 15 giorni, che comporti la perdita del Rdc, in base ai criteri di accesso relativi ai patrimoni posseduti dal nucleo (art. 3, comma 11)

Come richiamato al precedente paragrafo 3.8) in base all'art. 6, comma 6 del Decreto, i Centri per l'impiego e i comuni inviano gli elenchi dei beneficiari per i quali è stata osservata "*...una qualsiasi anomalia nei consumi e nei comportamenti dai quali si possa dedurre una eventuale non veridicità dei requisiti economici, reddituali e patrimoniali dichiarati e la non eleggibilità al beneficio*" al gestore della piattaforma delle carte acquisti, che trasmette tali elenchi all'Agenzia delle Entrate ad alla Guardia di Finanza che "*.. ne tengono conto nella programmazione delle attività di accertamento*".

L'art. 7, comma 14, del Decreto legge prevede che nel caso di dichiarazioni mendaci e di accertato illegittimo godimento del Rdc, tutti gli enti preposti a controlli (Centri per l'impiego, comuni, INPS, Agenzia delle Entrate) trasmettono entro 10 giorni dall'accertamento la documentazione completa all'autorità giudiziaria.

I comuni sono responsabili delle verifiche e controlli tramite sia gli archivi anagrafici sia quelli dei servizi sociali, utili per individuare omissioni nelle dichiarazioni dei cittadini o false dichiarazioni.

NOTA DI LETTURA.

La possibilità di eseguire robusti controlli sulle condizioni economiche dei richiedenti, specialmente se autodichiarate, è snodo di grande importanza da non dimenticare. Due riflessioni sul punto:

- a) nella misura in cui l'ISEE (e le sue componenti, come l'ISR e l'ISRE) non descrivono in modo adeguato il reddito davvero disponibile per il nucleo è rilevante l'esigenza di affiancare altri strumenti di rilevazione della condizione economica. Se questi strumenti consistono in autodichiarazioni aggiuntive all'ISEE naturalmente occorre misurarsi con la maggior complessità della procedura di accesso alla prestazione (e con i suoi costi),

⁴⁶ Lo prevede la circolare INPS n° 172 del 22/11/2017 nel modulo Rel_Com che i cittadini devono inviare all'INPS

nonché con le possibilità di controlli su quanto autodichiarato. Ed è necessario chiedersi quanta equità si vuole sacrificare alla semplicità.

- b) Il sistema dell'ISEE incorpora importanti "controlli automatici" sulla veridicità della condizione economica. Ma va ricordato che (al momento) questi controlli hanno i limiti esposti al paragrafo 3.8), nelle "Note di lettura":

3.14) Rendere conveniente lavorare, ed evitare il lavoro nero

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

I redditi da lavoro per occupazioni avviate durante la fruizione del REIS, ma non prima di tre mesi dal suo percepimento (a meno che derivino da offerte dei servizi per il lavoro), vengono considerati all'80% sino alla soglia del reddito esente da imposizione fiscale. Questa agevolazione è illimitata nel tempo di fruizione del REIS, salva l'esigenza di introdurre limiti in base alla valutazione degli effetti.

E' opportuno prevedere incentivi per l'autoimprenditorialità, sotto la supervisione dei Centri per l'Impiego, nonché incentivi all'assunzione rivolti ai datori di lavoro (perché le evidenze internazionali dimostrano come i programmi di inserimento lavorativo sostenuti nel settore privato producono migliori risultati occupazionali)⁴⁷. Anche il "Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà in merito all'attuazione delle Legge Delega di contrasto alla povertà" firmato il 14/4/2017 descriveva un impegno del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, con dettagli da precisare nel prosieguo, per meccanismi finalizzati ad evitare disincentivi economici nella ricerca di occupazione, prevedendo di continuare il sostegno del reddito minimo anche dopo che i suoi fruitori abbiano un aumento del reddito che li porti sopra le soglie per ricevere la prestazione.⁴⁸

CHE COSA PREVEDE IL REI

Entro il REI non vi sono espliciti riferimenti al tema, ma operano meccanismi che vi sono connessi:

- a) Per "rendere conveniente" il lavoro regolare:

- I redditi considerati entro l'ISEE vengono abbattuti del 20% (sino ad un massimo di 3.000 Euro) quando sono redditi da lavoro (in tutti gli ISEE, e non solo in quelli presentati per richiedere il REI)
- Analogo vantaggio per i lavori regolari è previsto nel "contratto di prestazione occasionale" (forma di voucher per lavoro temporaneo attivata dal 2015), prevedendo che i limiti annui previsti per la retribuzione dei lavoratori con questo contratto si applichino in modo attenuato quando l'attività lavorativa consiste in prestazioni integrative del salario, Rel o SIA e altre prestazioni di sostegno del reddito, e quando il lavoratore sia titolare di pensione di vecchiaia o di invalidità, giovane con meno di venticinque anni di età (regolarmente iscritto a un ciclo di studi), persona disoccupata ai sensi dell'articolo 19, decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150

- b) Per limitare il ricorso al lavoro irregolare il D.Lgs. 147/2017 sul Rel prevede (all'articolo 6 comma 5) che entro il progetto personalizzato con il nucleo familiare siano previsti impegni ed attività a carico dei beneficiari, ed una loro specifica frequenza di incontri con i servizi. Consente altresì ai servizi (articolo 12 comma 2) di convocare nei giorni feriali i componenti del nucleo in età attiva per il lavoro con preavviso di almeno 24 ore e non più di 72 ore secondo le modalità concordate nel progetto. Lo scopo è di "chiamate a sorpresa" con breve preavviso, per persone che hanno comunicato ai

⁴⁷ AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino pag. 255-259.

⁴⁸ *Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà, 2017, punto 2.3)*

servizi di non svolgere attività e dunque non dovrebbero avere impegni per occupazioni non dichiarate.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

a) Permane il meccanismo interno all'ISEE che considera i redditi da lavoro in modo abbattuto del 20% (sino ad un massimo di 3.000 Euro) quando sono redditi da lavoro. Tuttavia nel definire qual è il reddito del nucleo da valutare per erogare il Rdc (oltre al valore complessivo dell'ISEE), l'articolo 2 comma 6 del decreto legge n° 4/2019 individua il reddito incluso nell'ISEE, ma senza le detrazioni che vengono su di esso operate sui redditi da lavoro e pensione nel calcolo ordinario dell'ISEE. Questo criterio genera il problema che sul punto è più sotto segnalato nella "Note di lettura"

Inoltre il Decreto legge n° 4/2019 prevede:

b) all'art. 3, comma 8, che per chi fruisce del Rdc e trova lavoro come dipendente, il maggior reddito viene calcolato tra quelli disponibili solo all'80% a partire dal mese successivo, sino a quando non sarà incluso nel successivo ISEE.

c) Incentivi per il lavoratore:

- All'art. 3, comma 9: per due mesi successivi a variazioni di reddito da impresa o lavoro autonomo il fruitore del Rdc continua a percepirlo nell'importo ricevuto prima dell'aumento del reddito (sino al compimento della durata dei 18 mesi del Rdc).
- All'art. 8, comma 4 si prevede che ai beneficiari del Rdc che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale entro i primi 12 mesi di fruizione del Rdc è riconosciuto in unica soluzione un beneficio addizionale pari a 6 mensilità del Rdc, nei limiti di 780 euro mensili

d) I contributi e sgravi contributivi per i datori di lavoro che assumono beneficiari del Rdc descritti al successivo paragrafo 3.17)

e) In base all'art. 7 (comma 2) si prevede che quando uno dei componenti il nucleo beneficiario del Rel svolge attività di lavoro anche irregolare e ometta di comunicare la variazione del reddito per evitare la revoca del Rdc, è punito con la reclusione da uno a tre anni, oltre al recupero di quanto percepito. Il Rdc non potrà essere richiesto prima di dieci anni dalla condanna.

NOTA DI LETTURA.

In tutte le prestazioni sociali agevolate, cioè subordinate ad un test dei mezzi, è vivo il problema di persone che non dichiarano attività lavorative svolte con modalità contrattualmente e fiscalmente irregolari; anche perché a volte sono (purtroppo) l'unica opportunità di sostentamento della famiglia. Negli ultimi anni si sono inasprite non poco le sanzioni in caso di lavoro irregolare, a carico sia del datore di lavoro che del lavoratore, con la normativa connessa al Jobs Act e con l'art. 1, comma 445, della Legge di Bilancio 145/2018⁴⁹; ferme restando le necessarie iniziative entro le politiche del lavoro, rispetto alle prestazioni a sostegno del reddito le possibili azioni sulle quali riflettere possono essere:

a) Meccanismi di valutazione della condizione economica nei quali il lavoro regolare pesi in modo abbattuto per un certo periodo (come da sempre accade nell'ISEE, e come incentivato nel Rdc)

b) Affiancare ad indicatori della condizione economica della famiglia che sono autodichiarati dai richiedenti (od in parte ricavati da archivi esistenti, come accade con l'ISEE), anche un indicatore che in base alla composizione del nucleo ed al costo dei suoi consumi essenziali (abitazione, alimentazione, energia, autoveicoli, etc.) definisce un reddito presunto per quel nucleo, ritenuto inevitabile per i consumi

⁴⁹ Le indicazioni operative per questi ultimi inasprimenti sono nella circolare 2/2019 dell' ispettorato Nazionale del Lavoro (INL)

fondamentali. Appunto allo scopo di evitare che il test dei mezzi si fondi solo su redditi autodichiarati, che escludono quelli da lavoro irregolare. Questa scelta era stata proposta nel REIS (come sopra descritto) ed è in atto in alcuni territori ⁵⁰. Naturalmente sono decisivi sia i criteri per valutare il “reddito presunto”, sia l’affidabilità del meccanismo operativo conseguente (come accertare natura dell’abitazione, degli autoveicoli, degli altri consumi; chi valuta).

Va tuttavia considerato che adottare il meccanismo sub b) implica anche più elevati costi di produzione dell’intervento e impegni per i richiedenti.

Merita segnalare effetti di quanto il decreto legge sul Rdc prevede (al sopra citato art. 2 comma 6) quando valuta il reddito del nucleo senza gli abbattimenti dei redditi da lavoro o pensione che invece si applicano per definire il valore finale dell’ISEE: questa eliminazione dell’abbattimento parziale dei redditi da lavoro ha l’effetto di svantaggiare i lavoratori con retribuzioni più povere, e di annullare (rispetto al solo importo dei redditi considerato per accedere al Rdc) l’incentivo che l’ISEE include per chi trova lavoro.

3.15) La valutazione del bisogno

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Dopo la valutazione preliminare dei requisiti di ammissione al REIS (anagrafici e di condizione economica) e la presentazione della richiesta, entro un tempo definito i componenti del nucleo sono convocati dall’assistente sociale dell’Ente capofila ⁵¹, che esegue una valutazione preliminare, in base alla quale:

- Se il nucleo presenta esclusive necessità di sostegno economico: si procede con l’erogazione del REIS;
- Se nel nucleo vi sono anche esigenze di inserimento sociale o lavorativo si attiva una valutazione multidimensionale, coinvolgendo anche operatori di altri servizi utili, come Centri per l’Impiego, servizi sanitari, scolastici ed educativi. Qualora non sia necessario coinvolgerli la valutazione viene eseguita dal solo assistente sociale.

Gli obiettivi della valutazione sono di mettere a fuoco tutti gli elementi utili per il Patto per l’inclusione (il progetto che si accompagna all’erogazione monetaria): bisogni del nucleo e dei suoi componenti, risorse di questi soggetti, risorse ambientali e sociali che possono sostenere il percorso di inserimento ⁵².

CHE COSA PREVEDE IL REI

L’iter è descritto all’articolo 5 del D.lgs. 147/2017, ed in seguito alla presentazione della richiesta del REI:

- I punti di accesso eseguono le verifiche sui requisiti previsti per l’ISEE, la residenza anagrafica ed i permessi di soggiorno, e inviano gli esiti all’INPS, che verifica i requisiti di accesso al REI connessi alle condizioni economiche
- In caso di esito positivo su tali verifiche è programmata una analisi preliminare dei problemi del nucleo familiare, presso i punti di accesso od altra struttura identificata dagli Ambiti, eseguita “...da operatori sociali opportunamente identificati dei servizi competenti”

Con l’analisi preliminare si identifica, in base alla prevalenza e natura dei problemi del nucleo, quale servizio deve predisporre il progetto personalizzato, secondo lo schema descritto al successivo paragrafo 3.17).

⁵⁰ Ad esempio questo criterio è utilizzato dalla Provincia autonoma di Trento per erogare i propri interventi locali a sostegno del reddito.

⁵¹ L’ipotesi di un “ente capofila” entro l’ambito territoriale dei comuni è descritta al successivo paragrafo 3.23, e non coincide con quello previsto nel REI.

⁵² AA.VV., *Il Reddito d’inclusione sociale (ReIS), La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino pag. 190-193, e pag. 200-206.

Quando dall'analisi preliminare emerge un insieme di problemi complessi, che richiede una progettazione a cura di una equipe multidisciplinare, a cura di tale equipe viene eseguito un "quadro di analisi approfondito", coinvolgendo anche eventuali operatori di altri servizi (ad esempio sanitari) che già seguono componenti del nucleo. Il progetto personalizzato che si accompagna all'erogazione economica deriva da questo quadro di analisi approfondito.

Allo scopo di fornire ai servizi locali strumenti tecnici articolati ed uniformi, il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali ha trasmesso agli Ambiti con lettera del maggio 2018 le "Linee guida per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e per la definizione dei progetti personalizzati rivolti ai beneficiari del REI", invitando i territori ad utilizzare quegli strumenti. Le linee guida sono state oggetto di intesa assunta nel corso della seduta di Conferenza unificata del 6 settembre 2018. Deve ancora essere concluso un percorso formale di approvazione di questa strumentazione.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

- a) Tramite l'art. 11 del Decreto legge n° 4/2019 abroga, nel testo della normativa sul REI (ossia il D.lgs. 147/2017) la valutazione consistente nella "analisi preliminare" prevista per tutti i nuclei (art. 5, comma 3 del D.Lgs 147/2017).
- b) Prevede un iter di accesso al Rdc (come descritto al paragrafo 3.6) nel quale il richiedente incontra:
 - una valutazione esclusivamente amministrativa dei requisiti formali di accesso (economici e di residenza) nel luogo di primo accesso (CAF o Poste Italiane);
 - una valutazione connessa all'occupabilità nella convocazione ai Centri per l'Impiego, che avviene quando nel nucleo sono presenti persone con specifiche caratteristiche, tendenzialmente associate a più facile occupabilità (e descritte al paragrafo 3.17);
 - una valutazione multidimensionale più articolata (quella prevista dall'art. 5 del D. Lgs. 147/2017 del REI, che viene confermata) su problemi di povertà non legati solo all'occupazione, se è convocato dai servizi sociali dei comuni perché non ci sono nel nucleo persone con le caratteristiche sopra richiamate.

NOTA DI LETTURA.

Se il reddito minimo (come pare in tutte le tre misure qui comparate) non è dedicato solo a contrastare la disoccupazione ma anche la povertà dei nuclei, è necessaria una valutazione che non escluda la lettura di problemi che non consistono solo nell'assenza di lavoro. Peraltro nel primo contatto con il nucleo non è sempre facile individuare con chiarezza cause dei problemi e loro dinamiche. Dunque sono opportune almeno queste attenzioni:

- a) verificare se l'iter di accesso alla prestazione non impedisce che il nucleo incontri servizi capaci di una lettura articolata dei suoi problemi, e non solo forzatamente appiattita sui problemi di disoccupazione; il nodo è discusso nel paragrafo 3.5).
- b) E' opportuno che ciò che si deve valutare siano le difficoltà e le risorse possibili interne al nucleo, ma insieme alle criticità e risorse del contesto di vita; e non va elusa una valutazione delle capacità di funzionamento del nucleo, ossia delle potenzialità psicologiche e sociali, non facili da valutare.
- c) Spesso i nuclei più deprivati sono portatori di difficoltà che non emergono facilmente. La domanda inespressa va dunque fatta emergere, col tempo necessario e con un ascolto professionalmente guidato che sono a questo fine ingredienti essenziali, considerando anche che si valuta in una asimmetria di potere (di ruolo, di conoscenza) tra operatori e utente.

Se il progetto di inserimento poi non funziona ciò può anche dipendere dalla inadeguata qualità della valutazione iniziale, dal tipo di accompagnamento durante la valutazione, dai gradi di libertà lasciati alle persone.⁵³

3.16) Chi costruisce il progetto personalizzato abbinato all'erogazione economica

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Il principio di fondo è che solo le reti di servizi del welfare locale (adeguatamente potenziate) possono davvero proporre e gestire percorsi di attivazione ed inserimento. Dopo la valutazione dei bisogni del nucleo va costruito un "Patto per inclusione", sottoscritto tra servizi e famiglia dei beneficiari del REIS, a cura dell'assistente sociale dell'ente capofila, che svolge funzioni di "case manager" verso gli operatori di altri servizi (ad esempio Centri per l'impiego e servizi sanitari o scolastici) eventualmente da coinvolgere. La mancata stipula del patto impedisce l'ammissione al REIS. Se il progetto consiste in un inserimento lavorativo si può concretizzare nel "Patto di servizio" definito dai Centri per l'Impiego in raccordo con il "case manager" dell'ente capofila per il REIS.

CHE COSA PREVEDE IL REI

Se dall'analisi preliminare rivolta a tutti i richiedenti del REI emerge:

- che la povertà dipende solo da problemi lavorativi, il progetto personalizzato consiste nei percorsi che il Centro per l'impiego può autonomamente attivare, ad esempio il "patto di servizio". In tali casi il responsabile dell'analisi preliminare contatta il Centro per l'impiego affinché i richiedenti il REI siano da questo convocati, ed il patto di servizio sia redatto entro 20 giorni lavorativi dall'analisi preliminare.
- l'esigenza di una valutazione più articolata, viene costituita una equipe multidisciplinare composta da operatori di più servizi a seconda dei bisogni del nucleo (servizi sociali, per l'impiego, sanitari, formativi, abitativi). Tali equipe operano a livello di ambito, disciplinate dalle regioni e province autonome.
- non appaiono bisogni complessi che richiedano la costituzione dell'equipe multidisciplinare, al progetto personalizzato provvede il solo servizio sociale.

Entro 20 giorni lavorativi dalla data dell'analisi preliminare è definito il progetto personalizzato, sottoscritto dai componenti del nucleo, ed entro lo stesso termine la sottoscrizione viene comunicata all'INPS.

Il progetto personalizzato individua tra gli operatori una "figura di riferimento", che ne curi attuazione e monitoraggio, anche tramite "...impulso verso i vari soggetti responsabili della realizzazione" (comma 9 dell'articolo 6)

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il decreto legge n° 4/2019 prevede all'art. 4 che dopo il riconoscimento dell'intervento a cura dell'INPS, il richiedente è convocato dal Centro per l'impiego o dai "servizi competenti per il contrasto alla povertà dei comuni", che costruiscono i Patti descritti al successivo paragrafo 3.17):

- 3) i Centri per l'Impiego, o le Agenzie per il lavoro accreditate costruiscono il Patto per il Lavoro.
- 4) I servizi sociali dei comuni costruiscono il Patto per l'Inclusione Sociale, previa valutazione multidimensionale come era prevista nella normativa sul REI (art. 5. del D.Lgs 147/2027). Tale Patto assume le caratteristiche del progetto personalizzato già previsto nel REI e va dunque costruito con l'eventuale equipe multidisciplinare già prevista nel REI.

⁵³ Alcuni degli spunti qui esposti sono ricavati dal capitolo di Cristiana Pregno "La valutazione multidimensionale del bisogno: quali processi di lavoro", in Daniela Mesini (a cura di), Lotta alla povertà: i servizi al centro", Maggioli editore, 2018.

Il richiedente del Rdc (salvo appartenga alle categorie non tenute a quest'obbligo ⁵⁴) rende al Centro per l'impiego immediata disponibilità al lavoro, ed entro 30 giorni dal primo incontro presso il Centro per l'impiego, la dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro va resa anche da tutti gli altri componenti del nucleo tenuti.

NOTA DI LETTURA.

E' importante l'individuazione precisa dei servizi e dei soggetti che devono costruire il progetto, e il controllo delle dinamiche connesse. Nell'impianto previsto dal REI e confermato dal Rdc per i progetti su nuclei con problemi di povertà complessi gli snodi delicati da presidiare sono:

- a) Si prevede di individuare tra gli operatori coinvolti nel progetto personalizzato una "figura di riferimento" con classico ruolo di "case manager" per le interazioni tra più servizi. Devono perciò essere fronteggiate le tipiche possibili difficoltà di questo ruolo, ad esempio:
 - 5) questo operatore ha un "doppio mandato": dal servizio cui appartiene (in linea gerarchica) e verso l'insieme di tutti gli attori coinvolti, con possibili intralci tra gli input operativi che i due versanti impongono.
 - 6) Il fatto che il ruolo del case manager verso operatori di altri servizi consiste in azioni di "convincimento" e di coinvolgimento collaborativo, senza un potere gerarchico effettivo. Mentre gli operatori degli altri servizi devono rispondere per dipendenza gerarchica ai loro responsabili.
 - 7) Quando il problema principale del nucleo fruitore riguarda un bisogno da affrontare a cura di servizi sanitari (tipico il caso di tossicodipendenze, etilisti, compromissioni psichiatriche), si può prevedere che il case manager del progetto personalizzato coincida con l'operatore del servizio sanitario, perché è opportuno sia proprio lui ad avere la regia del mix di sostegni? Nulla lo proibisce nella normativa, anzi.
- b) Ma che cosa è l'equipe multidisciplinare? Il modo per raccordare servizi diversi (sociali, sanitari, del lavoro), ossia per "attivare l'equipe" non può che essere costruito in base ai contesti locali. Certo che se "l'equipe multidisciplinare" consiste solo nell'invio dell'utente da un servizio all'altro la sua efficacia è decisamente inconsistente. Tuttavia, come sempre accade nelle occasioni di lavoro tra più operatori e servizi, è anche indispensabile tener sotto controllo il rendimento reale dei lavori di equipe per chiedersi se non rischino di diventare un ritualismo poco efficace e costoso, oppure di servire più a compattare il gruppo degli operatori che non a produrre risultati effettivi sull'utenza.
- c) Non vi è dubbio che anche l'esperienza del "sistema Rel" ha messo in luce il bisogno di un rafforzamento delle capacità operative dei Centri per l'Impiego e dei servizi per il lavoro, tema che include almeno due snodi:
 - 1) un potenziamento delle funzioni dei servizi del lavoro anche verso le persone meno pronte all'occupazione, e perciò mirate non solo all'occupazione, ma ad irrobustire l'occupabilità. Per queste persone è utile allestire percorsi di rafforzamento preliminare al lavoro, a partire da un puntuale bilancio sia delle competenze che delle capacità a "reggere il lavoro". Inserimenti lavorativi affrettati e poco attenti rischiano infatti non solo di fallire ma di generare la caduta in regressioni dalle quali è poi difficile uscire. Offrire supporti per l'occupabilità richiede perciò di allestire una gamma di percorsi diversificati e applicabili in modo flessibile alle persone, incluse possibilità di tutoring durante le esperienze di inserimento.
E' importante ricordare che per gestire queste funzioni i Centri per l'Impiego dovrebbero dotarsi di operatori capaci di essere "orientatori", di fare bilanci di competenze e progetti di rafforzamento dell'occupabilità. Capacità professionali che

⁵⁴ Descritte al paragrafo 3.17) successivo

- richiedono anche profili formativi idonei (ad esempio psicologi del lavoro o possesso di master di orientamento) e/o appropriata formazione sul campo.
- 2) La rete dei servizi per il lavoro (in esito al D. Lgs 150/2015) non è costituita solo dai Centri per l'Impiego, ma anche dalle Agenzie accreditate ad operare sul tema. Questa articolazione impone attenzione a questi aspetti.
 - 8) il possibile ruolo del Centro per l'Impiego nel fornire ai servizi sociali la mappa degli attori e dei loro possibili ruoli;
 - 9) la probabilità che le Agenzie accreditate non siano molto interessate ad essere coinvolte per persone poco idonee al lavoro. E per contro che si possa puntare alla nascita di Agenzie più mirate proprio a questa fascia di persone.
 - d) Nell'esperienza del REI in diversi Ambiti territoriali si è registrato come sia decisamente maggioritaria la percentuale di richiedenti che hanno evidenziato problemi dove la povertà non è derivante solo da mancanza di lavoro, ma da problemi più complessi, e che dunque impongono un progetto non dei soli Centri per l'Impiego ma di un insieme di servizi del welfare. Nel Reddito di cittadinanza la platea complessiva dei richiedenti si amplia, ma se resterà molto consistente la componente delle famiglie per le quali occorre non solo il Patto per il Lavoro, ma il Patto per l'Inclusione Sociale, va verificato se il percorso di accesso alla misura e l'ingaggio dei servizi sociali sia adeguato.

Il tema della povertà è spesso connesso a quello dell'abitare, ed i servizi che si occupano di abitazione non dovrebbero essere a priori estranei al progetto personalizzato di sostegno. Ma chi è il "servizio per l'abitare" da coinvolgere nel progetto abbinato al reddito minimo? E' molto importante che questo cruciale ramo della povertà (i problemi dell'abitazione) non sia dimenticato nel perimetro del progetto, ma gli attori da coinvolgere sul tema vanno identificati nel territorio in base alle funzioni che possono svolgere; ad esempio certo possono consistere in operatori dei servizi comunali dedicati ai problemi della casa, meglio se dispongono di interventi attivabili e di un forte raccordo con le Agenzie territoriali che gestiscono l'edilizia residenziale pubblica. Come per gli altri problemi intrecciati con la povertà (lavoro, salute, istruzione) anche per i problemi abitativi è importante cercare di evitare che il coinvolgimento dei relativi servizi nel progetto per il reddito minimo consista in un semplice invio dell'utente ad altri luoghi.

Nel percorso "accesso - valutazione - intervento" il modello del Rdc opera modifiche rispetto al REI:

- nel REI l'accesso è a punti dedicati allo scopo, che eseguono una valutazione del nucleo e poi (in base al problema prevalente rilevato: lavoro o anche altro) il progetto di intervento viene attivato o dai Centri per l'impiego, o dai servizi sociali, o da equipe che includono questi due servizi più eventuali altri
- nel Rdc l'accesso è ai CAF o a Poste Italiane (o telematico); segue una convocazione del Centro per l'Impiego (che attiva un Patto per il Lavoro), oppure dai servizi sociali se non è presente almeno un componente con caratteristiche e requisiti che il Rdc ipotizza favorire l'occupazione⁵⁵, e tali servizi attivano un Patto per l'Inclusione Sociale (con modalità e contenuti identici a quanto previsto nel REI)

Dunque nel Rdc il far attivare il progetto a cura dei servizi sociali non deriva da una valutazione preliminare, ma solo dalla presenza di requisiti oggettivi, sebbene poi, conosciuto il nucleo, il progetto possa diventare un Patto per il Lavoro affidato ai Centri per l'impiego. Sarà un iter facilmente gestibile? Almeno richiederebbe:

⁵⁵ Sono i requisiti descritti nel successivo paragrafo 3.17)

- forti raccordi tra Centri per l'Impiego e servizi sociali, per evitare che tutto il percorso di presa in carico di nuclei con problemi complessi si fondi solo sul "rinvio dell'utente" da un servizio all'altro;
- capacità dei Centri per l'Impiego di individuare nel nucleo problemi "non solo relativi al lavoro";
- garanzia a tutti i nuclei di incontrare una informazione completa non solo sul Rdc ma anche su tutte le altre possibili prestazioni contro la povertà.

3.17) Che cosa è il progetto personalizzato abbinato all'erogazione economica

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Il "Patto per l'inclusione" è il progetto siglato in seguito alla valutazione e deve esporre gli obiettivi da raggiungere, gli interventi (e i loro attori), le condizionalità (e gli impegni dei beneficiari), l'eventuale erogazione del REIS con carta prepagata. Il progetto si può articolare in varie azioni ed interventi⁵⁶ :

- Interventi di inserimento sociale: a carattere terapeutico-riabilitativo (per persone con gravi problemi sanitari o psicologici), di sostegno delle responsabilità familiari (per rafforzare le relazioni nel nucleo), socio-educativi (nell'ambito dei servizi educativi per minori, o nell'alfabetizzazione degli adulti), azioni a corrispettivo sociale, cioè che impegnano per il benessere della comunità (attività di cura dello spazio e patrimonio pubblico, a sostegno leggero di persone fragili, di utilizzo di capacità proprie degli utenti). L'attuazione dei progetti richiede l'ampio coinvolgimento di contesti locali appropriati, come enti pubblici e soggetti del terzo settore. L'impegno richiesto ai beneficiari del REIS deve essere proporzionato alle loro capacità ed al supporto ricevuto.
- Percorsi d'inserimento lavorativo attivati dai Centri per l'impiego con la loro strumentazione (ad esempio il Patto di servizio).

Il case manager del progetto (di norma l'assistente sociale del Comune capofila) è responsabile di monitorare nel tempo l'andamento del progetto (in contatto con il Centro per l'Impiego se coinvolto) e di ridefinirlo al bisogno.

CHE COSA PREVEDE IL REI

Il REI è un intervento composto sia da erogazione economica che da un progetto personalizzato di inserimento sociale o lavorativo. Il D.Lgs sul ReI (n°147 del 15/8/2017) espone all'articolo 6 la sua articolazione:

- diverse forme di progetto derivano dai diversi esiti della valutazione, come descritta al paragrafo 3.15):

TIPO DI PROGETTO	CHI LO FIRMA	COSA CONTIENE
Patto di servizio (se la povertà dipende solo da problemi lavorativi)	Centro per l'impiego e beneficiari attivabili nel mercato del lavoro	Azioni per l'inserimento al lavoro e referente del Centro per l'Impiego
Programma ricerca occupazione (se la povertà dipende solo da problemi lavorativi)	Centro per l'impiego e chi fruisce dell'assegno di ricollocazione	Affiancamento di un tutor per la ricerca lavoro e/o riqualificazione
Progetto REI "semplificato" in assenza di problemi complessi	Servizi sociali e famiglia	Sostegni e reciproci impegni per il percorso di inclusione, definito dal Servizio sociale

⁵⁶ AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino, pag. 207/209 , e pag. 218-226.

Progetto REI in presenza di problemi complessi	Equipe multidisciplinare e famiglia	Sostegni e reciproci impegni per il percorso di inclusione, definito dall'equipe multidisciplinare, anche con diversi servizi
--	-------------------------------------	---

- b) il progetto deve “..costituire l'esito di un processo di negoziazione con i beneficiari, di cui si favorisce la piena condivisione evitando espressioni tecniche, generiche e astratte”. Deve esporre impegni a svolgere specifiche attività: contatti con i servizi, ricerca attiva del lavoro e disponibilità alle relative opportunità, frequenza e impegno scolastico, comportamenti di prevenzione volti alla tutela della salute. Il progetto “...è definito, anche nella sua durata, secondo principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo familiare” in coerenza con le risorse disponibili, e in considerazione dei desideri, aspettative e preferenze del nucleo.
- c) Il progetto deve esplicitare gli obiettivi da raggiungere, i sostegni forniti al nucleo oltre al beneficio economico, gli impegni dei componenti del nucleo a svolgere specifiche attività. Tali impegni devono essere articolati nel progetto almeno nelle seguenti aree: obblighi ai contatti dei beneficiari del Rel con i servizi (di norma almeno mensili se non diversamente specificato), atti di ricerca attiva del lavoro e disponibilità alle relative opportunità, frequenza ed impegno scolastico, comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il decreto legge n° 4/2019 all'art. 4 prevede che il beneficio economico sia condizionato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro dei componenti maggiorenni, nonché all'adesione di un percorso individualizzato per l'accompagnamento all'inserimento lavorativo e/o all'inclusione sociale. A questo obblighi non sono tenuti i minorenni, i maggiorenni già occupati o frequentanti regolari corsi di studio o formazione, né i beneficiari di Rdc pensionati o fruitori di Pensione di cittadinanza, o di età pari o superiore a 65 anni, nonché i disabili fatte salve le iniziative per il loro collocamento mirato. Possono essere anche esonerati i componenti con carichi di cura verso minori di tre anni o disabili gravi e non autosufficienti definiti come tali nell'ISEE.

Il progetto si può articolare in due percorsi:

- A) Patto per il Lavoro: assume questa denominazione il “patto di servizio” stipulato con i Centri per l'impiego (o le Agenzie per il lavoro private accreditate); entro 30 giorni dal riconoscimento del Rdc il richiedente è convocato dai Centri per l'Impiego se nel nucleo c'è almeno un componente con uno o più dei seguenti requisiti:
- Assenza di occupazione da meno di due anni;
 - Età inferiore ai 26 anni
 - Fruitore della NASPI o di altro ammortizzatore per la disoccupazione involontaria , o ex fruitore da non più di 1 anno
 - Che abbia già sottoscritto un Patto di Servizio in corso di validità presso i Centri per l'Impiego.

Nel primo incontro con il Centro per l'Impiego si individuano i componenti del nucleo esonerati dagli obblighi del progetto (come descritti all'inizio del paragrafo) e tutti gli altri rendono entro 30 giorni dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e stipulano il Patto per il Lavoro, che implica a loro carico la registrazione e consultazione quotidiana del sistema informativo lavoro, la ricerca attiva di lavoro e la fruizione di corsi di formazione come definita nel Patto, sostenere prove di selezione attinenti alle proprie competenze. Nonché accettare almeno una di tre offerte di lavoro congrue (art. 4, commi 8 e 9 del Decreto legge), definite anche in base alla durata di fruizione del Rdc:

- a. Nei primi 12 mesi di fruizione del Rdc è congrua se è una prima offerta entro 100 chilometri dalla residenza (o in sede raggiungibile i cento minuti con i trasporti pubblici), ovvero 250 chilometri dalla residenza se è una seconda offerta, ovvero ovunque in Italia se è una terza offerta (salvo vi siano disabili nel nucleo)
- b. Dopo 12 mesi di fruizione del Rdc è congrua una offerta entro 250 chilometri dalla residenza se è prima o seconda offerta, ovvero ovunque in Italia se è una terza offerta (salvo vi siano disabili nel nucleo)
- c. In caso di rinnovo del Rdc dopo i primi 18 mesi è congrua una offerta ovunque in Italia anche se è una prima offerta (salvo vi siano disabili nel nucleo)

Chi accetta una offerta oltre 250 dalla residenza continua a percepire il Rdc (come compensazione delle spese) per 3 mesi dal nuovo impiego, o per 12 mesi se nel nucleo vi sono minori o disabili

B) Patto per l'Inclusione Sociale: se il richiedente il cui nucleo è in condizioni diverse da quelle sopra descritte (che implicano il Patto per il Lavoro) entro 30 giorni dal riconoscimento del Rdc è convocato dai servizi competenti per il contrasto alla povertà dei comuni. Previa la valutazione multidimensionale già prevista nel REI:

- se i bisogni sono prevalentemente connessi alla situazione lavorativa il servizio competente è il Centro per l'Impiego, che attiva il Patto per il Lavoro;
- se i bisogni sono multidimensionali i servizi dei comuni sottoscrivono un Patto per l'inclusione Sociale, che consiste nel progetto personalizzato previsto dal REI.

I beneficiari sono tenuti (ai sensi dell'art. 4, comma 15 del Decreto legge), in coerenza con il proprio profilo professionale e propensioni e nell'ambito del Patto per il Lavoro o per l'Inclusione Sociale, anche ad offrire disponibilità per progetti dei comuni utili alla collettività, in un numero di ore compatibili con le altre attività e non superiore a 8 settimanali. I comuni devono comunicare sulle piattaforme dedicate al Rdc questi progetti. Questa partecipazione è facoltativa per le persone del nucleo non tenute agli obblighi connessi al Rdc. I comuni comunicano al Ministero i progetti e l'assolvimento dei relativi obblighi.

Il Decreto legge n° 4/2019 prevede inoltre:

a) All'art. 8 incentivi per l'impresa ed il lavoratore:

- Il datore che assume a tempo pieno ed indeterminato il beneficiario del Rdc, che non viene licenziato senza giusta causa o giustificato motivo, riceve uno sgravio contributivo pari alla differenza tra 18 mensilità di Rdc e l'importo già goduto dal beneficiario, non inferiore a 5 mensilità e al massimo per 780 euro. In caso di lavoratori svantaggiati e donne lo sgravio cresce di una mensilità. Il datore stipula presso il Centro per l'Impiego un percorso per la formazione professionale del lavoratore.
- Se il beneficiario del Rdc ottiene un lavoro grazie a percorsi formativi attivati dagli Enti di formazione accreditati d'intesa con i Centri per l'Impiego o le Agenzie per il Lavoro private accreditate, tali enti ottengono metà di un contributo o sgravio contributivo come descritto al punto precedente. L'altra metà va al datore di lavoro che assume il beneficiario del Rdc.

Le agevolazioni descritte si applicano se il datore realizza un aumento netto di dipendenti, a tempo indeterminato, a meno che sostituisca lavoratori cessati per pensionamento. Non si applicano a datori che abbiano subito provvedimenti sanzionatori per violazioni di natura previdenziale e della tutela del lavoro.

Sono inoltre previsti gli incentivi all'imprenditorialità descritti al paragrafo 3.17) per i beneficiari del Rdc che aprono imprese o iniziano attività di lavoro autonomo.

b) All'art. 9 il Decreto legge n°4/2019 sul Rdc prevede un raccordo con l'Assegno di ricollocazione: sino al 31/12/2019 il beneficiario del Rdc che ha stipulato il Patto per il Lavoro con il Centro per l'Impiego riceve dall'ANPAL l'assegno di ricollocazione per 6 mesi, rinnovabili per altri 6, da spendere presso i Centri per l'Impiego o le Agenzie

accreditate per un percorso di ricerca intensiva del lavoro (anche con l'affiancamento di un tutor). Modalità ed ammontare dell'assegno sono definiti con delibera dell'ANPAL

NOTA DI LETTURA.

Per i molti beneficiari che non sono in grado di accedere ad attività lavorative (ad esempio perché poco dotati di capacità che li rendano occupabili), oppure di sostenere impegni consistenti (per fragilità personali e/o familiari) il progetto in che cosa può consistere?

L'esperienza dimostra:

- che occorre una vasta gamma di percorsi di inserimento, di diversa intensità e natura, da poter adattare alle persone. Ma la promozione di queste opportunità di inserimento non si crea a tempo perso o aspettando che "il territorio le produca". Occorre lavoro dedicato di operatori che costruiscano reti di rapporti.
- I raccordi col terzo settore sono indispensabili sia per costruire una lettura della povertà nel territorio sia per creare possibili percorsi di inserimento. Ma richiedono robuste relazioni tra Enti pubblici e terzo settore, meglio se fondate alla coprogettazione, durature nel tempo, sostenute da strumenti amministrativi adeguati.
- Che non c'è solo il terzo settore, perché gli enti locali (e le pubbliche amministrazioni in genere) potrebbero sviluppare azioni su due piani:
 - 1) eseguire servizi di cui hanno necessità (ad esempio la pulizia degli ambienti) tramite affidamenti riservati a imprese sociali e cooperative che occupino lavoratori svantaggiati, tra i quali è verosimile possano esserci persone in povertà.
 - 2) Sostenere e promuovere forme di solidarietà diffusa, che spesso nascono spontaneamente dalla società civile; ad esempio "banche del tempo", vicinato solidale, restauro e manutenzione di giardini e spazi pubblici, attività ricreative, ospitalità temporanea di minori o famiglie in difficoltà, insegnamento della lingua italiana, sportelli informativi, contrasto allo spreco e distribuzione di beni alimentari non usati e/o di abiti in buone condizioni, "empori solidali" per acquisti a prezzi ridotti.⁵⁷

Alcuni altri punti di attenzione:

- a) Le interazioni tra servizi diversi, per costruire un progetto mirato a problemi complessi connessi alla povertà, sono fondate su atti di intesa robusti, o su meccanismi insiti nel modo di costruire il progetto che vincolano diversi servizi ad interagire? Altrimenti il raccordo tra servizi è casuale o fondato solo su preferenze degli operatori. Il Decreto legge sul Rdc rischia di indebolire molto questi aspetti, abrogando quanto la normativa sul REI prevedeva sulle intese formali nella governance locale (discusse al paragrafo 3.23).
- b) Occorrono nuovi strumenti giuridicamente fondati che aiutino a gestire attività lavorative "leggere" e "di inserimento progressivo"? Ed a creare opportunità di questo tipo nel mondo del lavoro? Sia sul piano nazionale, ad esempio riprendendo (migliorata) l'esperienza dei c.d. voucher, sia a cura delle Regioni (molte delle quali hanno da tempo attivato strumenti per "borse lavoro" o "tirocini di inserimento"), da estendere?

Alcuni possibili rischi paiono possibili nel modello descritto del Rdc:

- Chi fruisce del Rdc e avvia un'attività autonoma o di impresa individuale riceve 6 mensilità aggiuntive di Rdc (non oltre i 780 euro mensili): ma questo incentivo può indurre i fruitori ad aprire e chiudere partite IVA, non per esercitare l'attività ma per ricevere l'incentivo.
- Come descritto in questo paragrafo i fruitori del Rdc (se tenuti agli obblighi previsti per i Patti per il Lavoro e l'Inclusione Sociale) impegnarsi anche in progetti dei comuni utili

⁵⁷ Vi sono diverse esperienze di regolamenti comunali per un ruolo del Comune nel sostenere iniziative di cittadini attivi, ad esempio a Bologna o Torino.

alla collettività, in un numero di ore compatibili con le altre attività e non superiore a 8 settimanali. Poiché il vincolo è perentorio (e sanzionato con decadenza dal Rdc se disatteso), va compreso come venga valutata la sua compatibilità con gli altri impegni, tra i quali vi può essere un'attività lavorativa a molte decine di chilometri dal comune di residenza.

- Sgravi contributivi significativi sono previsti per i datori di lavoro che assumono fruitori del Rdc: resta da valutare quanto questo meccanismo induca distorsioni che renderanno vantaggioso offrire lavoro non ai "disoccupati" (anche se in possesso di occupabilità idonee), bensì ai soli "fruitori del Rdc".
- Il fatto che quando il Rdc viene rinnovato i fruitori debbano obbligatoriamente accettare come congrua una offerta di lavoro nell'intero territorio italiano (salvo vi siano disabili nel nucleo) può generare effetti perversi: se nei primi 18 mesi del Rdc si è trovato un lavoro entro 100 Km da casa, che tuttavia non basta ad innalzare il reddito del nucleo sopra le soglie del Rdc, al rinnovo della prestazione c'è il rischio di dover forzatamente accettare un lavoro diverso e molto più lontano, magari interrompendo un percorso lavorativo che poteva consolidarsi e migliorare.

3.18) La condizionalità e le sanzioni previste

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Il REIS viene erogato in seguito ad impegni assunti dagli utenti con i servizi locali entro il "Patto per l'inclusione", ed al loro rispetto, ma si sottolinea che la condizionalità deve essere "bidirezionale": con obblighi dell'utente verso la pubblica amministrazione e viceversa. Sono sanzionate inadempienze solo dei componenti maggiorenni della famiglia, ma se un solo componente del nucleo non rispetta i suoi impegni le riduzioni o revoche del REIS avvengono per l'intero nucleo. Se un beneficiario non rispetta gli impegni previsti ⁵⁸ le sanzioni implicano riduzione del contributo economico, con peso crescente al ripetersi delle inadempienze nonché al fatto che riguardino opportunità di inserimento lavorativo:

- la mancata presentazione senza giustificato motivo a convocazioni o appuntamenti previsti comporta la prima volta la decurtazione di un quarto dell'importo mensile del REIS, la seconda volta un dimezzamento del REIS, la terza volta la decadenza dal REIS;
- la mancata presentazione senza giustificato motivo a iniziative di orientamento al lavoro implica la prima volta la decurtazione di una mensilità del REIS, e dalla seconda volta la decadenza dalla prestazione;
- la mancata partecipazione senza giustificato motivo a iniziative di formazione, o il rifiuto di un'offerta di lavoro congrua implica la decadenza immediata dal REIS.

Dopo la decadenza dal REIS non può essere ripresentata domanda per il REIS se non dopo 3 mesi dalla decadenza.

CHE COSA PREVEDE IL REI

La sanzioni previste dal decreto sul Rel sono di due tipi:

1) Attivate dai servizi locali (previste dal D.Lgs. 147/2017 all'articolo 12):

- a) in caso di mancata presentazione anche di un solo componente del nucleo familiare (senza giustificato motivo) agli appuntamenti previsti nel progetto, l'importo del Rel viene decurtato di un quarto alla prima mancata presentazione, di una intera mensilità alla seconda, revocato in caso di ulteriore mancata presentazione.
- b) In caso di mancata partecipazione anche di un solo componente del nucleo familiare (senza giustificato motivo) alle iniziative di orientamento definite nel "patto di servizio" assunto con il Centro per l'impiego, l'importo del Rel viene decurtato di una mensilità in

⁵⁸ AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino, pag. 223-225, e pag. 253-254.

caso di prima mancata presentazione, e revocato in caso di ulteriore mancata presentazione con decadenza dello “stato di disoccupazione” per gli interessati.

- c) La mancata partecipazione anche di un solo componente del nucleo familiare (senza giustificato motivo) alle iniziative formative o per l'avvio al lavoro di orientamento definite nel “patto di servizio” assunto con il Centro per l'impiego, ovvero la mancata accettazione di offerta di lavoro congrua, comporta la revoca del Rel e la decadenza dello “stato di disoccupazione” per gli interessati.
- d) In caso di mancato rispetto anche di un solo componente del nucleo familiare (senza giustificato motivo) di impegni assunti nel progetto personalizzato siglato con i servizi sociali (e gli altri eventualmente coinvolti), l'operatore referente del progetto richiama formalmente al rispetto di tali impegni; dopo il secondo richiamo si sospende l'erogazione del Rel precisando impegni e tempi da rispettare per il suo riavvio. Se perdurano “...reiterati comportamenti inconciliabili con gli impegni richiamati, successivi al provvedimento di sospensione, è disposta la decadenza dal beneficio”.

Nei casi di decadenza dal Rel per i motivi sopra esposti il beneficio può essere nuovamente richiesto solo dopo sei mesi (art. 12, comma 11 del D.Lgs. 147/2017).

La rilevazione da parte dei servizi di fatti ed inadempienze per le quali sono previste le sanzioni descritte deve essere comunicata all'INPS non oltre 5 giorni lavorativi “...dal verificarsi dell'evento da sanzionare”, e comunque in tempo utile a bloccare il versamento del Rel per il mese successivo. La mancata comunicazione di tali eventi “...determina responsabilità disciplinare e contabile del funzionario responsabile”.

2) Attivate direttamente dall'INPS a chi ha percepito impropriamente il Rel:

a) il comma 7 dell'articolo 12 del decreto sul Rel (D.Lgs. 147/2017) prevede che qualora “... si accerti una discordanza tra le componenti reddituali e patrimoniali rilevanti a fini ISEE effettivamente possedute e quanto indicato nella DSU, per effetto della quale il nucleo familiare abbia percepito il beneficio economico del Rel in misura maggiore rispetto a quanto gli sarebbe spettato, fermo restando il recupero di quanto versato in eccesso”, non si applicano le sanzioni pecuniarie più sotto descritte al punto b), ma il Rel viene decurtato:

- di una mensilità, se per effetto della discordanza il nucleo ha ricevuto un incremento del beneficio su base mensile inferiore a 100 euro;
- di due mensilità, se ha ricevuto un incremento del beneficio su base mensile da 100 euro a meno di 200 euro;

Il nucleo decade dal beneficio, se per effetto della accertata discordanza ha ricevuto un incremento del beneficio su base mensile pari o superiore a 200 euro.

b) Il comma 8 dell'articolo 12 del decreto sul Rel, prevede che a coloro che hanno ricevuto illegittimamente il Rel (che non avrebbero dovuto ricevere) in seguito a dichiarazioni non veritiere nella DSU dell'ISEE, non solo sia revocato il Rel e venga attivato il recupero di quanto erogato indebitamente, ma siano anche imposte ulteriori sanzioni pecuniarie (da un minimo di 500 Euro a un massimo di 3000 Euro). E' l'applicazione di una norma precedente al Rel, e che opera per tutte le prestazioni sociali agevolate (il D.L. 78/2010 come convertito con la legge 122/2010). Nei casi di decadenza per questi motivi il Rel può essere nuovamente richiesto solo dopo un anno dal provvedimento di decadenza (art. 12, comma 11 del D.Lgs. 147/2017).

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Decreto legge n°4/2019 prevede questa articolazione:

a) Sanzioni anche penali: in base all'art. 7 (commi 1 e 2) chiunque fornisce dichiarazioni o documenti non veritieri, e chi omette informazioni dovute per ricevere il RDC, è punito con la reclusione da due a sei anni, oltre al recupero di quanto percepito. L'omessa comunicazione di variazioni del patrimonio o del reddito, anche da attività irregolari da

parte dei fruitori del Rdc sono punite con reclusione da uno a tre anni. In caso di dolo il Rdc non potrà essere richiesto prima di dieci anni dalla condanna.

b) La decadenza dal Rdc è prevista quando si accertano dichiarazioni e informazioni non corrispondenti al vero, e quando anche uno solo dei componenti il nucleo:

- Non effettua dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro, o non partecipa, senza giustificato motivo, alle iniziative formative o di attivazione previste dai Centri per l'Impiego o dall'assegno di ricollocazione;
- Non sottoscrive il Patto per il Lavoro o per l'Inclusione Sociale, salvo ne sia esonerato.
- Non aderisce ai progetti istituiti dai comuni utili alla collettività;
- Non accetta un'offerta di lavoro congrua tra le tre ricevute, ovvero la prima utile se fruisce del Rdc rinnovato dopo i primi 18 mesi.
- Non comunica variazioni occupazionali, ovvero le effettua in modo mendace.
- Non presenta una DSU aggiornata in caso di variazione del nucleo familiare
- Abbia percepito il Rdc in misura maggiore del dovuto in base a dichiarazioni mendaci
- Svolga attività lavorative avendo omesso di comunicarne l'inizio
- Non si presenti per la terza volta alle convocazioni previste nel Patto per il lavoro o nel Patto per l'inclusione sociale. E per la seconda volta alle iniziative di orientamento.
- Non rispetti, dopo il terzo richiamo formale impegni previsti nel Piano per l'inclusione sociale relativi a percorsi formativi per minorenni, ovvero impegni di prevenzione e cura individuati da sanitari

c) La decurtazione del Rdc è prevista nelle seguenti misure, quando anche uno solo dei componenti il nucleo non si presenti alle convocazioni previste nel Patto per il lavoro o nel Patto per l'inclusione sociale:

- Per una mensilità in caso di prima mancata presentazione e per due mensilità alla seconda mancata presentazione.
- Per due mensilità alla prima mancata presentazione (salvo giustificato motivo) alle iniziative di orientamento professionale
- Se il mancato rispetto di impegni riguarda quelli previsti nel Piano per l'inclusione sociale relativi a percorsi formativi per minorenni, ovvero impegni di prevenzione e cura individuati da sanitari: il Rdc è decurtato di due mensilità dopo un primo richiamo formale al rispetto degli impegni, di tre mensilità al secondo richiamo, di sei al terzo richiamo

Irrogazione delle sanzioni diverse da quelle penali e recupero dell'indebitato spettano all'INPS.

In caso di decadenza dal beneficio per sanzioni non penali, il Rdc può essere richiesto solo dopo 18 mesi dal provvedimento di decadenza; tale termine è di 6 mesi se nel nucleo vi sono minorenni o disabili (come definiti nell'ISEE⁵⁹).

Centri per l'Impiego e comuni inviano all'INPS informazioni sui fatti che possono generare sanzioni non oltre 5 giorni dall'evento da sanzionare. Come ricordato nel precedente paragrafo 3.13) tutti gli enti preposti a controlli (Centri per l'impiego, comuni, INPS, Agenzia delle Entrate), a fronte di dichiarazioni mendaci e di accertato illegittimo godimento del Rdc, trasmettono entro 10 giorni dall'accertamento la documentazione completa all'autorità giudiziaria. I comuni sono responsabili delle verifiche e controlli tramite sia gli archivi anagrafici sia quelli dei servizi sociali, utili per individuare omissioni nelle dichiarazioni dei cittadini o false dichiarazioni.

La mancata comunicazione di fatti che possono produrre decurtazione o decadenza del Rdc determina responsabilità disciplinare e contabile del funzionario responsabile

⁵⁹ Si veda la nota a piè pagina numerata come 12.

NOTA DI LETTURA.

Per non utilizzare una chiave di analisi troppo rozza e poco efficace, come il limitarsi a pensare che “i poveri devono darsi da fare”, è utile l’attenzione a diversi aspetti:

- Nel valutare inadempienze suscettibili di sanzioni è sempre in agguato il rischio che si arrivi a distinguere tra poveri ritenuti “meritevoli” e “non meritevoli” pesando le inadempienze in modo poco appropriato, troppo soggettivo, o in base a possibili pregiudizi.
- Non è possibile ipotizzare che tutti i percorsi di attivazione sfocino in “lavoro vero e solido”, anche per la fragilità dei beneficiari; occorre perciò gestire i percorsi verso l’inserimento lavorativo con una forte dose di realismo mettendo in conto che limitati tassi di inserimento nel lavoro sono la norma.
- In molte situazioni una delle attenzioni nel rapporto con la famiglia deve essere quella di “accompagnare alla comprensione” degli impegni da rispettare e delle possibili sanzioni; ossia non dare per scontato che sia sufficiente una comunicazione standardizzata su questi temi, perché si richiedono a volte anche “impegni comportamentali” che richiedono spiegazione e comprensione.
- Se le condizionalità derivano dai contenuti del progetto individuale molto dipende da “quali obiettivi” (e quindi quali impegni del fruitore) sono stati definiti nel progetto, e con quale appropriatezza rispetto alle capacità del nucleo.
- Le sanzioni previste sia nel REIS che nel REI che nel Rdc contengono un meccanismo delicato: è sufficiente che un solo componente del nucleo familiare non rispetti qualcuno degli impegni previsti nel progetto per produrre decurtazioni e revoche del beneficio per l’intero nucleo. Il nodo consiste in quanto da un lato questo pesante deterrente sia efficace per scoraggiare inadempienze di qualcuno nel nucleo, e dall’altro se una riduzione/eliminazione del contributo per tutta la famiglia (oltre ad incrementare possibili tensioni interne a nuclei già fragili) non rischi di esporre proprio i più deboli (disabili, anziani, minori, donne in gravidanza) alla scomparsa di aiuti. Potrebbe dunque essere opportuno ridurre le sanzioni per tutto il nucleo familiare quando uno solo dei componenti è inadempiente
- Rispetto alle sanzioni pecuniarie previste nel sistema REI che l’INPS applica a chi ha dichiarato in modo non veritiero, è opportuno chiedersi quanto la loro efficacia come deterrente verso false dichiarazioni prevalga sulle possibili criticità applicative della sanzione; ed anche su possibili “effetti boomerang” che possono generare, ad esempio quando nuclei che devono pagare all’INPS debbano poi chiedere contributi ai servizi locali a questo scopo.

3.19) La gradualità nella messa a regime e le transizioni

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Il Piano per la messa a regime del REIS si articola in 4 anni; sin dall’inizio il Piano prevede impegni precisi (anche finanziari) sul punto di arrivo e sulle tappe intermedie ⁶⁰. Le ragioni per una messa a regime graduale del REIS sono le seguenti:

- f) creare nei territori sicurezza sulle condizioni di trasformazione necessarie
- g) favorire il consolidamento progressivo dell’organizzazione del sistema, anche con supporti mirati ai territori più in difficoltà
- h) fare dell’esperienza uno strumento per migliorare
- i) rendere l’incremento di spesa progressivo più sostenibile dal bilancio pubblico

La componente del REIS costituita da valutazione, inserimento sociale e lavorativo è resa operante sin dal primo anno per ogni utente; la componente di trasferimento economico

⁶⁰ AA.VV, *Il Reddito d’inclusione sociale (ReIS), La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino pag. 37- 39

cresce nei primi 3 anni e raggiunge il suo importo a regime nel quarto anno. Nella transizione si segue la logica di “dare prima a chi sta peggio”, e dunque il metodo preferibile per questa crescita è quello di erogare il primo anno alle famiglie che hanno condizione economica inferiore al 37% di quella a regime per la fruizione del REIS; nel secondo a quelle che l’hanno inferiore del 65%; nel terzo a quelle che l’hanno inferiore all’84%; e nel quarto anno alle famiglie che l’hanno inferiore alla soglia piena, a regime, dell’importo del REIS ⁶¹.

E’ prevista anche una transizione mirata a ricomporre gradualmente entro il REIS le attuali frantumate prestazioni contro la povertà (tema esposto anche al successivo paragrafo 3.22) con questo meccanismo che tutela chi li riceve ⁶² :

- j) sono ricomprese entro il REIS le seguenti prestazioni nazionali contro la povertà: il SIA, la Carta Acquisti, gli assegni per nuclei con nuovi nati e/o 3 minori, il cd “bonus bebè” per incentivare la natalità (nel modulo dedicato a famiglie più povere), i bonus per il gas e l’energia elettrica, l’ASDI, i contributi per l’affitto pagato. Dal quarto anno di funzionamento del REIS questi interventi sono soppressi
- k) Chi già fruisce di questi interventi nel primo anno di avvio del REIS continua a fruirne sino alla messa a regime del REIS, salvo che possa transitare al REIS.
- l) Chi al momento di avvio del REIS non ne fruisce, può ricevere il REIS se ne ha i requisiti, oppure può ricevere le altre prestazioni.

CHE COSA PREVEDE IL REI

Più che disegnare gradualità di messa in opera il D.Lgs. 147/2017 prevede possibili variazioni alla misura che possono essere introdotte con atti di programmazione successivi all’avvio:

- m) Il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale (previsto all’articolo 8 del D.Lgs 147/2017) potrà aumentare l’importo massimo del beneficio economico erogabile, “...assicurando comunque che il beneficio non sia superiore a due volte l’ammontare, su base annua, dell’assegno sociale per i nuclei familiari con cinque o più componenti”, nei primi due anni del Piano.
- n) Il decreto sul Rel (D.Lgs. 147/2017) contiene meccanismi che ipotizzano sviluppi sulle risorse finanziarie: all’art. 2, comma 5, è previsto che il futuro Piano nazionale per la lotta alla povertà preveda un graduale incremento dei fruitori e dell’entità della prestazione “...nei limiti delle ulteriori risorse eventualmente disponibili a valere sul Fondo Povertà”; all’art. 7, comma 3, si prevede la successiva rideterminazione del Fondo Povertà.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Decreto Legge del 17/1/2019 abroga i due articoli sopra citati del D.Lgs. 147/2017 (il 2 e l’8) e prevede:

- a) all’art. 2 comma 2 che i casi di accesso alla misura possono essere integrati “...in ipotesi di eccedenza di risorse disponibili” sulla base di indicatori di disagio socioeconomico
- b) All’art. 13 che dal primo marzo 2019 il REI non può più essere richiesto, e dal mese di aprile non è più riconosciuto né rinnovato. A coloro che hanno avuto un riconoscimento del REI prima dell’aprile 2019, il ReI continua ad essere erogato per la durata prevista, fatto salvo la possibilità di presentare domanda per il Rdc se più favorevole. La fruizione del REI è incompatibile con quella del Rdc.

NOTA DI LETTURA

⁶¹ Ivi, capitolo XI

⁶² Ivi, pag. 270-281

Che un nuovo intervento debba essere introdotto in modo graduale non è di per sé un requisito indispensabile. La gradualità è infatti opportuna se e quando vi sia necessità:

- o) di sperimentare i criteri di erogazione ed il sistema organizzativo (anche solo in alcune sue componenti) per imparare dall'esperienza prima di renderli più stabili ed estesi;
- p) di far crescere i volumi di intervento e/o la platea dei beneficiari in modo coerente con risorse da reperire in progressione nel tempo.

Ci si può chiedere dunque se queste attenzioni non restino necessarie nel sistema di reddito minimo del Rdc che decolla subito a pieno regime e intende sostituire in soli 3 mesi (da gennaio a marzo 2019) il precedente sistema del REI in atto. Resta dunque da verificare come l'aumento della platea dei beneficiari sarà gestito senza intoppi, considerando soprattutto il primario ruolo affidato ai Centri per l'Impiego, il cui potenziamento (a fine gennaio 2019) è tutto da avviare.

3.20) Il potenziamento dei servizi locali

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Azioni dello Stato e delle Regioni per supportare ed accompagnare i territori, che permettano anche un affiancamento ove necessario, ed un'ampia attività di formazione specifica a chi deve gestire il REIS nei servizi. La prevista gradualità della messa in opera del REIS consente anche di mirare meglio i supporti ai territori che evidenziano maggiori difficoltà⁶³.

In seguito ai rapporti tra l'Alleanza contro la Povertà ed il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali, nel "Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà in merito all'attuazione delle Legge Delega di contrasto alla povertà" firmato il 14/4/2017, il Governo si era impegnato a prevedere una parte strutturale del Fondo per la lotta alla povertà dedicata a potenziare i servizi d'inclusione sociale non inferiore al 15% e che, inclusi interventi di carattere non strutturale, gli stanziamenti destinati ai servizi non scendano sotto il 25% del Fondo.⁶⁴

CHE COSA PREVEDE IL REI

Il sistema REI (art. 7 del D.Lgs. 147/2017) prevede che il Fondo per la Povertà nazionale contenga strutturalmente, ogni anno, una quota dedicata allo sviluppo dei servizi sociali locali non inferiore al quindici per cento delle risorse a valere su tale Fondo; la legge di Bilancio per il 2018 (n. 205 del 27/12/2017) ha innalzato questa percentuale al venti per cento a decorrere dal 2020. Va segnalato che queste risorse saranno assegnate direttamente agli ambiti, e non alle rispettive Regioni.

In base all'articolo 14, comma 1 del D.Lgs. 147/2017 spetta alle Regioni e province autonome adottare entro 150 giorni dall'entrata in vigore dello stesso decreto un atto (anche nella forma del previsto "Piano regionale per la lotta alla povertà") di programmazione dei servizi necessari all'attuazione del REI, definendo in particolare "gli specifici rafforzamenti su base triennale del sistema di interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà"

Il D.Lgs 157/2017 prevede (all'articolo 8, comma 1) che il "Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale possa precisare gli obiettivi del potenziamento dei servizi locali. Ed il "Piano per gli interventi contro la povertà 2018/20" emanato dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali nel luglio 2018, espone 3 priorità:

- Potenziare il servizio sociale professionale: raggiungere il rapporto di almeno 1 a. sociale ogni 5.000 abitanti
- Garantire i progetti individuali soprattutto ai nuclei con minori

⁶³ AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino pag. 157-159 e 398-400

⁶⁴ *Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà, 2017, punto 2.4)*

- Attivare adeguati punti di accesso al REI: almeno 1 ogni 40.000 abitanti (con le specifiche evidenziate al precedente paragrafo 3.5).

Merita ricordare anche due altri eventi che hanno inciso nel 2018 sul potenziamento dei servizi locali:

- le risorse stanziare appositamente per potenziare i servizi locali nell'ambito del SIA (fondi per 486 milioni di euro nel triennio 2016/2019 a valere sul Fondo Sociale Europeo), su progetti presentati dagli Ambiti entro il febbraio 2017 con trasferimenti delle risorse avviati dall'inizio del 2018. Risorse dunque utilizzate per potenziamenti attivati per l'attuazione del REI.
- Le iniziative assunte con la legge di Bilancio per il 2018 (n. 205 del 27/12/2017) che hanno avuto effetti sui Centri per l'Impiego: la risoluzione dell'incertezza sulla gestione del personale dei Centri per l'Impiego dopo lo scioglimento delle province (inquadrandolo in via definitiva nelle regioni o nelle agenzie che le regioni hanno istituito per i servizi per l'impiego; lo stanziamento di 235 milioni di euro a partire dal gennaio 2018 per coprire i costi del personale e rafforzarlo.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Decreto legge n° 4/2019 prevede all'art. 12 (commi 3 e 4) incarichi di collaborazione a cura dell'ANPAL per reclutare personale per gestire i Patti per il lavoro, nonché per stabilizzare il personale a tempo determinato dell'ANPAL (entro una spesa di 1 milione di Euro) Sono anche previsti 20 milioni di Euro nel 2019 per convenzionare con l'INPS i CAF che riceveranno le richieste di Rdc, e risorse per potenziare il personale dell'INPS (con 50 milioni di euro annui)

Resta operante l'art. 7 del D.Lgs. 147/2011 laddove prevede che il Fondo per la Povertà nazionale contenga strutturalmente, ogni anno, una quota dedicata allo sviluppo dei servizi sociali locali.

NOTA DI LETTURA.

Quali servizi locali potenziare? Naturalmente la scelta deriva dal disegno della misura di reddito minimo, ed in particolare dalla preferenza che si attribuisce a diverse servizi (sociali o del lavoro) sia come luogo di accesso dei richiedenti che come gestori del processo di aiuto. Nessuno ha dubbi sull'esigenza di rafforzare il sistema dei Centri per l'Impiego, obiettivo molto presente nel sistema del Rdc; tuttavia:

- anche se è banale ricordarlo il lavoro non viene creato dai Centri per l'Impiego, ma dal mix di politiche attive per il lavoro;
- qualunque sia il disegno del reddito minimo è inevitabile riflettere sul fatto che la povertà, in particolare nei suoi aspetti più gravi, genera ed include problemi di diversa natura, è sia causa che effetto di problemi sanitari, educativi, relazionali, abitativi. Dunque se l'offerta contro la povertà che non si preoccupa di offrire forti "reti integrate di servizi" è destinata ad essere meno efficace. In merito i modelli di tutte le tre misure in esame (REIS, REI e Rdc) trascurano del tutto i servizi per l'abitazione.

Il potenziamento dei servizi locali può/deve consistere nell'attivazione di diverse risorse: personale, sistemi informativi, creazione di percorsi per gli inserimenti degli utenti, formazione, logistica. Merita dunque ricordare che:

- la messa in opera a livello nazionale di efficaci sistemi informativi, soprattutto attenti all'integrazione con i sistemi gestionali utilizzati dai servizi locali (come è discusso al successivo paragrafo 3.21) consentirebbe anche di risparmiare investimenti locali di risorse a questo scopo.
- Un problema già emerso nel SIA e nel REI, che si può riproporre nel Rdc, consiste nel fatto che il potenziamento del personale dei servizi non richiede solo risorse finanziarie, ma anche la possibilità di assunzioni stabili e non a termine. Se l'incremento degli operatori avviene soltanto con incarichi a tempo determinato, si ottiene un

rafforzamento dei servizi che di fatto è strutturalmente debole, sia per le necessità di sostituire operatori alla loro scadenza sia per lo scarso investimento sul lavoro che ci si può attendere da operatori che già sanno di non poter continuare a lavorare in quel servizio. Il Decreto legge sul Rdc (il 4/2019) prevede unicamente la stabilizzazione di dipendenti a tempo determinato dell'ANPAL.

3.21) I sistemi informativi e la loro architettura

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Data l'importanza dei sistemi informativi come infrastruttura che può condizionare il funzionamento degli interventi, la proposta del REIS ha dedicato molto spazio di analisi e proposte al tema ⁶⁵, proponendo in sintesi:

- che il sistema informativo da allestire non si debba limitare a gestire il REIS, ma invece diventi strumento che consenta di gestire unitariamente tutte le prestazioni a sostegno del reddito, nonché di essere interconnesso con le "cartelle informatizzate" con le quali i servizi sociali locali gestiscono i loro interventi, e anche con l'anagrafe dei residenti sia per poter importare automaticamente il nucleo familiare da tali archivi, sia per consentire aggiornamenti automatici delle sue variazioni (decessi, nascite, emigrazioni, scomposizioni). Questa architettura garantirebbe aggiornamenti più sicuri e ridurrebbe il lavoro degli operatori nel gestire gli strumenti informatizzati.
- E' importante che i servizi che ricevono i richiedenti possano subito vedere quali interventi contro la povertà già riceve il nucleo. Ma invece di costruire un archivio presso l'INPS (come il Casellario dell'assistenza) imponendo a ogni Ente di inviargli i suoi interventi, opzione poco realistica, è meglio puntare ad una architettura del nuovo sistema informativo che offra automatiche connessioni tra gli archivi esistenti per compattare le loro informazioni, o tramite una funzione che le catturi entro ogni archivio, oppure prevedendo che la tessera sanitaria (potenziata) diventi la modalità di richiesta anche delle prestazioni contro la povertà, e che per questa via le informazioni sugli interventi alimentino un data base centrale, che poi viene reso leggibile dai servizi di front office.
- Il sistema informativo da allestire dovrebbe anche offrire agli operatori di front office un cruscotto che apra a diverse funzionalità utili, evitando agli operatori di dover navigare in diversi applicativi: il catalogo di tutte le prestazioni possibili (con materiale stampabile per i cittadini), la mappa delle risorse (di vario tipo) del territorio, la lettura delle prestazioni già fruite dal nucleo, la banca dati ISEE, l'accesso a banche dati di altre Enti per eseguire controlli sulle autocertificazioni, un sistema di reportistica e di richieste di statistiche.

CHE COSA PREVEDE IL REI

L'art. 24 del D. Lgs.147/2017 delinea la costruzione del "Sistema informativo unitario dei servizi sociali" (SIUSS), che dovrebbe includere e sostituire anche il Casellario dell'assistenza attivato dall'INPS, e che punta a una base di dati fortemente integrata con i sistemi informativi sanitari, del lavoro e delle politiche sociali, nonché con i sistemi gestionali delle prestazioni esistenti localmente. Secondo il comma 3 dell'articolo citato il SIUSS si articola in queste componenti:

- sistema informativo delle prestazioni e dei bisogni sociali, suddiviso in banca dati delle prestazioni sociali e banca dati delle valutazioni e progettazioni personalizzate;
- sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali, suddiviso in banca dati dei servizi attivati e banca dati delle professioni e degli operatori sociali.

⁶⁵ AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino capitolo IX, capitolo VIII (e Appendice A).

I dati del sistema informativo delle prestazioni e dei bisogni sociali riguardano le singole persone assistite e sono trasmessi all'INPS dai comuni e dagli ambiti territoriali e da ogni altro ente erogatore di prestazioni sociali. Il mancato invio di questi dati costituisce illecito disciplinare; e qualora ne derivi una fruizione illegittima di prestazioni non comunicate determina responsabilità erariali del funzionario responsabile dell'invio.

Un apposito decreto del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali dovrebbe precisare le modalità di attivazione del sistema informativo delle prestazioni e dei bisogni sociali.

Nell'ambito del SIUSS ai beneficiari del Rel è dedicata una apposita "Banca dati Rel", integrando le informazioni con le altre disponibili nel SIUSS. Le modalità attuative della "Banca dati Rel" saranno definite con decreto del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali.

Le informazioni del sistema informativo delle prestazioni e dei bisogni sociali che riguardano disabili e non autosufficienti sono integrate, oltre che con quelle dell'INPS, con i dati del collocamento mirato e con quelli del nuovo sistema informativo sanitario (NSIS).

Le informazioni del SIUSS sono rese disponibili alle regioni e province autonome per i loro fini istituzionali, e da queste rese disponibili ai comuni ed ambiti territoriali con riferimento ai residenti nei loro territori.

Una disposizione che non riguarda la costruzione del SIUSS ma che ha effetti nel sistema informativo del REI è quella prevista dai commi 447 e 448 dell'articolo 1 della Legge di Bilancio per il 2018 (n. 205 del 27/12/2017): l'INPS comunica all'ANPAL (l'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro) i dati delle persone appartenenti a nuclei fruitori del Rel per l'avvio di loro ricollocazioni in percorsi lavorativi o formativi; e tale comunicazione avviene tramite il sistema informativo unitario che connette i servizi per il lavoro (che è stato previsto con l'art. 13 del D.Lgs. 150/2015).

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

In base all'art. 6 del decreto legge n°4/2019 sono attivate due piattaforme informatiche dedicate al Rdc: una nell'ambito del Sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (SIUPL) e una nell'ambito del SIUSS previsto dal REI, entro un unico portale come strumento di condivisione tra servizi e amministrazioni. Le piattaforme:

- condividono le informazioni sui beneficiari del Rdc e sulle altre prestazioni erogate dall'INPS al nucleo.
- Sono il portale per inserire tutte le informazioni per gestire il Rdc: valutazioni per attivare il Patto per il Lavoro e del Patto per l'Inclusione e loro sottoscrizione, informazioni per irrogare sanzioni a cura dell'INPS, verifiche sui requisiti di residenza e soggiorno eseguite dai comuni, progetti dei comuni per la collettività, informazioni sul comportamento dei beneficiari che potrebbe dar luogo a sanzioni.
- Nelle piattaforme vengono inoltre inseriti dai Centri per l'impiego e dai comuni gli elenchi dei beneficiari per i quali è stata osservata *"...una qualsiasi anomalia nei consumi e nei comportamenti dai quali si possa dedurre una eventuale non veridicità dei requisiti economici, reddituali e patrimoniali dichiarati e la non eleggibilità al beneficio."* Tali elenchi vengono inviati all'Agenzia delle Entrate ad alla Guardia di Finanza che *"... ne tengono conto nella programmazione delle attività di accertamento"*. Per queste finalità ispettive l'Agenzia delle Entrate e la Guardia di Finanza accedono al SIUSS.

NOTA DI LETTURA.

I sistemi informativi che gestiscono gli interventi sono un ingrediente essenziale per l'efficacia concreta del sistema. Naturalmente la loro messa in opera non è verificabile solo esaminando che cosa prevedono al riguardo le normative sul reddito minimo, perché la costruzione delle infrastrutture informatiche è un processo non breve, successivo alle norme, e da esaminare nelle funzioni che davvero consentono.

Un nodo cruciale è il seguente: la qualità di un sistema informativo a supporto del contrasto alla povertà non può consistere solo nel buon funzionamento delle procedure dedicate ad erogare il reddito minimo, perché l'obiettivo deve essere una architettura che metta in relazione diverse funzioni e consenta interoperabilità di diversi archivi. Ecco alcuni snodi del sistema, ai quali è utile porre attenzione ⁶⁶, perché quando un nucleo familiare richiede il reddito minimo, ai servizi che lo ricevono occorre poter utilizzare queste funzionalità:

- a) disporre di un accesso agli archivi anagrafici che non solo consenta di visualizzare i dati del nucleo (inclusi i requisiti di residenza), ma anche di importare automaticamente i componenti del nucleo entro il sistema informativo per gestire le prestazioni, per evitare errori di digitazione. Inoltre una interconnessione con gli archivi anagrafici può consentire di aggiornare e modificare automaticamente in continuo i dati anagrafici presenti nel sistema informativo, evitando che questi aggiornamenti debbano essere inseriti dagli operatori (che possono non esserne a conoscenza), e gestendone in automatico le conseguenze, come il blocco delle erogazioni in caso di decesso o emigrazione dei fruitori. Queste funzionalità richiedono da un lato che il sistema informativo sia fondato sulle anagrafi comunali, e dall'altro che la fonte diventi l'ANPR (Anagrafe Nazionale delle Persone Residenti ⁶⁷)
- b) consentire a chi riceve il nucleo di vedere di quali prestazioni già fruiscono i suoi componenti, per due obiettivi: informare su quelle che potrebbero richiedere e dimensionare l'erogazione in base a ciò che già è in atto. Per questa funzionalità era stato impostato il Casellario dell'assistenza, per costruire presso l'INPS un archivio di tutte le prestazioni sociali ricevute da enti diversi. Tuttavia l'esperienza di questi anni dimostra come:
 - non sia realistico sperare che il Casellario venga alimentato con invii costanti di dati sulle prestazioni erogate a cura dei singoli enti gestori, in particolare dai Comuni e/o dagli Ambiti, per il costo della messa in opera di tali invii da archivi locali estremamente diversi. Un importante orizzonte del nuovo sistema informativo sarebbe dunque una architettura che eviti "invii di dati" verso un archivio nazionale, ma che al contrario li catturi in automatico. Ad esempio tramite una piattaforma di interoperabilità che catturi i dati nei singoli archivi, oppure prevedendo che l'accesso alle prestazioni anche sociali avvenga tramite la tessera sanitaria, facendola operare come collettore di tutte le prestazioni verso un archivio centrale.
 - è necessario che quando leggono quali prestazioni sono già in opera, i servizi possano leggere in un'unica visura le prestazioni attive per tutte le persone del nucleo, e non solo quelle per singoli individui. Ed altresì occorre poter vedere interventi non solo consistenti in prestazioni a sostegno del reddito, ma anche attivati dai servizi per il lavoro
 - sia in ogni caso utile allestire per i servizi di front office uno strumento che consenta loro di informare in modo completo ed aggiornato i nuclei in povertà su tutte le possibili prestazioni che potrebbero richiedere, dove, come e quando ⁶⁸, visto che oltre al reddito minimo nazionale permangono molti altri diversi interventi.

⁶⁶ Una analisi più approfondita dell'argomento, e delle possibili piste di lavoro per i sistemi informativi, è nel capitolo 9 (citato) del volume Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N., *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, 2016. Nonché in M. Motta "REI. Contrasto alla povertà e reddito minimo. Il Reddito di Inclusione: che cos'è, come si usa, cosa va fatto per migliorarlo", Maggioli editore, Rimini, 2018, e nei 4 articoli dedicati al SIUSS dell'autunno 2018 di M. Motta visibili nel sito www.welforum.it (digitando SIUSS nel campo di ricerca)

⁶⁷ Si veda la nota a piè di pagina numerata come 15.

⁶⁸ Sul punto si rimanda alla discussione esposta al precedente paragrafo 3.5)

- c) Molti nuclei che ricevono il reddito minimo nazionale ricevono anche altre prestazioni locali, che i servizi sociali territoriali gestiscono tramite propri sistemi informativi e “cartelle dell’utenza”. Dunque è cruciale che il sistema informativo per il reddito minimo sia costruito prevedendo una stretta interoperabilità con i sistemi che gestiscono le altre prestazioni locali, per più ragioni: evitare ai servizi di dover registrare più volte in diversi applicativi gli stessi dati (a partire da quelli anagrafici del nucleo) anche con rischi di errori, consentire di vedere e gestire in modo integrato nello stesso ambiente applicativo tutte le prestazioni per lo stesso nucleo

Il sistema informativo previsto si propone queste funzioni, e riesce a supportarle?

3.22) Ricomposizione delle prestazioni nazionali di sostegno del reddito

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Rileva che la frantumazione delle attuali prestazioni nazionali contro la povertà (diverse per fruitori, criteri, tempi e luoghi di erogazione) è un grave limite sia per gli utenti (che rischiano di non saper o poter richiedere ciò che potrebbero ricevere) sia per il sistema (costi replicati, impossibilità di conoscere i diversi interventi su una stessa persona e nucleo⁶⁹). Si prevede dunque che gradualmente il REIS ne ricomponga una buona parte al suo interno, secondo il processo descritto al paragrafo 3.19).

Il volume sul REIS espone opinioni diverse sulla opportunità di ricomporre entro il REIS anche l’assegno sociale erogato dall’INPS ad anziani in povertà: opzione non assunta dall’Alleanza contro la Povertà, ed invece esposta come possibile da uno degli autori⁷⁰.

CHE COSA PREVEDE IL REI

La legge 33/2017, la legge delega per il contrasto alla povertà dalla quale discende il Rel ha affrontato questo tema strategico con le seguenti modalità:

- a) presenta nella relazione tecnica al disegno di legge (al capitolo “Analisi dell’impatto della regolamentazione”) una accurata analisi delle criticità dell’attuale caotica compresenza di prestazioni, inclusiva dei dati di spesa
- b) All’articolo 1 comma 3, lettera a), della legge 33/2017 prescrive un riordino delle prestazioni esistenti contro la povertà, allo scopo di assorbirle entro una misura nazionale di contrasto alla povertà. Tuttavia su questo punto si è verificata una progressiva limitazione degli orizzonti del riordino:
 - Il testo della legge delega presentato dal Governo (ddl n° 3594) prevedeva al comma 1 lettera b) dell’articolo 1 “...la razionalizzazione delle prestazioni di natura assistenziale, nonché di altre prestazioni anche di natura previdenziale, sottoposte alla prova dei mezzi, compresi gli interventi rivolti a beneficiari residenti all'estero, fatta eccezione per le prestazioni legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario”.
 - Il testo approvato poi in Parlamento riporta invece “il riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario”.

Perciò, tra la proposta iniziale del Governo e l’approvazione della legge delega in Camera e Senato “... si è molto ristretto l’ambito del riordino, ora limitato alle sole prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà; inoltre sono

⁶⁹ Una analisi delle criticità è in AA.VV, *Il Reddito d’inclusione sociale (ReIS), La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia 2016, il Mulino*. In quel testo, nell’Appendice B) del capitolo VII (pagine 294-301), è descritta una mappa delle prestazioni nazionali a sostegno del reddito.

⁷⁰ Ivi, 2016, Appendice A) del capitolo VII (pagine 288-293)

state introdotte nuove eccezioni al riordino”⁷¹. Particolarmente limitativa è, in questo testo finale della legge delega, l’esclusione da prospettive di ricomposizione entro un unico “reddito minimo” di tutte le attuali prestazioni per gli anziani e per la genitorialità, per le ragioni che sono discusse nelle pagine seguenti..

Il D.Lgs 147 del 2017 che ha introdotto il Rel prevede inoltre:

- all’articolo 17 che il SIA venga sostituito dal Rei;
- all’articolo 18 che dal 1/1/2018, l’ASDI non e’ piu’ operativo, fatti salvi gli aventi diritto che entro la medesima data hanno maturato i requisiti richiesti.
- All’articolo 19 che dal 1/1/2018, “...ai nuclei familiari con componenti minorenni beneficiari della carta acquisti che abbiano fatto richiesta del Rel, il beneficio economico connesso a Rel e’ erogato sulla medesima carta, assorbendo integralmente il beneficio della carta acquisti eventualmente gia’ riconosciuto”.

Prevede anche non tanto ulteriori “ricomposizioni” di prestazioni entro il Rel, quanto (all’articolo 9) alcune agevolazioni nella procedura per richiederle:

- I beneficiari del Rel accedono all’assegno per i nuclei familiari con tre o piu’ figli di eta’ inferiore ai 18 anni, se posseggono le condizioni previste per questo intervento dalla rispettiva disciplina, senza presentare apposita domanda.
- Le agevolazioni relative alle tariffe elettriche e alle forniture di gas per famiglie economicamente svantaggiate “...sono attivate in favore dei beneficiari del Rel, secondo le modalita’ previste per i beneficiari della Carta acquisti, ai quali e’ parimenti estesa l’agevolazione per la fornitura di gas naturale”. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico potranno “essere adottate modalita’ semplificate di estensione del beneficio”.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Ai beneficiari del Rdc sono estese le agevolazioni relative alle riduzioni tariffarie sull’energia elettrica ed il gas per famiglie economicamente svantaggiate (art. 5, comma 7 del Decreto legge n° 4/2019). Inoltre, seppur non esplicitamente, il Rdc tramite la “Pensione di Cittadinanza” tenderà ad incorporare in parte gli assegni sociali/pensioni sociali erogate dall’INPS ad anziani poveri, come discusso nelle “note di lettura” che seguono.

Il Decreto legge n° 4/2019 nell’art. 2 al comma 2 enuncia inoltre (in modo molto generico) che “*Possono prevedersi anche misure non monetarie ad integrazione del Rdc, quali misure agevolative per l’utilizzo dei trasporti pubblici, di sostegno alla casa, all’istruzione e alla tutela della salute*”

NOTA DI LETTURA.

Quanto il disegno del reddito minimo riordini il caos delle attuali prestazioni di sostegno del reddito deve essere valutato considerando almeno due obiettivi, rilevanti per i problemi attualmente presenti:⁷²

a) Superare l’attuale compresenza caotica di molte prestazioni

Le erogazioni monetarie (o riduzioni di tariffe) presenti a livello nazionale per le famiglie in povertà sono molte e diverse; e ad esse si aggiungono quelle attivate da regioni e governi locali. Nel BOX 1 sono ricordati quelli principali.⁷³

⁷¹ Questo commento fa parte dell’analitico esame delle differenze introdotte nel testo della legge delega nel passaggio in Camera e Senato, eseguito il 26/07/2016 da Cristiano Gori e Massimo Novarino per l’Alleanza contro la Povertà nel documento “Il lavoro dell’Alleanza contro la povertà nel passaggio della delega alla Camera”, in www.redditoinclusione.it.

⁷² Questa discussione riprende molti contenuti esposti nel capitolo VII del volume C. Gori, M. Baldini, A. Martini, M. Motta, S. Pellegrino, F. Pesaresi, P. Pezzana, S. Sacchi, P. Spano, U. Trivellato, N. Zanini, “Il Reddito d’inclusione sociale (ReIS). La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia”, Il Mulino, 2016.

BOX 1. I principali interventi di sostegno del reddito contro la povertà

NAZIONALI

- Pensioni/assegni sociali,
- Integrazioni al minimo delle pensioni
- Maggiorazioni delle pensioni
- Quattordicesima della pensione
- Pensioni e assegni di invalidità civile concesse anche in base al test de mezzi
- Carta acquisti
- REI – Reddito di Cittadinanza
- Contributo per spese per l'affitto pagato dell'abitazione negli anni precedenti
- Assegno per nuclei con un nuovo nato
- Assegno per nuclei con almeno 3 figli minori di età
- Contributi a nuclei con minori sino ai 3 anni di età (c.d. bonus bebè), potenziati per famiglie in condizioni economiche disagiate
- Bonus gas (riduzione delle bollette del gas)
- Bonus elettricità (riduzione delle bollette di energia elettrica)
- Contributo al coniuge con figli che non riceve l'assegno di mantenimento dell'altro coniuge divorziato, per inadempienze (finanziato solo nel 2017)
- Esonero dal canone RAI TV
- Conto corrente bancario agevolato
- Detrazione dall'IRPEF dell'affitto pagato

LOCALI (*Esistenza e natura di questi interventi dipendono dalle scelte delle Amministrazioni regionali e/o locali*)

- Riduzione del pagamento della fornitura di acqua
- Assistenza economica dei comuni (o loro Enti gestori)
- Riduzioni tariffarie di vario tipo (ad esempio sui trasporti locali)
- Contributi per l'acquisto di libri scolastici
- Esenzioni su imposte e tasse locali (ad esempio l'addizionale IRPEF, o la TARI)
- Fondi contro la morosità, "salva sfratto", per sostenere i costi degli affitti

La babele degli interventi di sostegno al reddito produce molti effetti critici:

- a) impone che i poveri siano costantemente competenti sul mix di prestazioni che possono richiedere, e su dove e quando richiederle. Ed anche che possano recarsi in diverse sedi in diversi momenti e scadenze (agli ambiti, ai comuni, ai CAF, all'INPS ecc). Capacità che non sempre i più fragili riescono a mettere in opera, col pericolo che il sistema pubblico contro la povertà non raggiunga proprio quegli utenti che dovrebbero essere l'obiettivo primario delle sue offerte, e perciò che i più deprivati e meno autonomi non arrivino nemmeno a richiedere interventi ai quali avrebbero diritto. E' un classico "effetto contro distributivo" delle politiche pubbliche: nessuno desidera che gli interventi per i più deboli vadano ai meno deboli, ma è l'assetto del sistema che produce questo esito, certo indesiderato ma non per ciò meno reale.
- b) Gli operatori ed i servizi che accolgono le richieste dei poveri (di servizi pubblici o del terzo settore) non sono in grado né di conoscere costantemente la complessa e

⁷³ E' interessante segnalare che gli aspetti critici di questa frantumazione degli interventi a sostegno del reddito sono stati evidenziati anche nel "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2018" della Corte dei Conti, che a pagina 254 espone una mappa delle prestazioni nazionali

mutevole mappa delle prestazioni, né tanto meno di ricavarne informazioni complete ai cittadini su tutto ciò che potrebbero richiedere. Gli operatori sanno informare sulle prestazioni che i loro servizi attivano, ma non sull'intera mappa dei possibili interventi che il cittadino potrebbe richiedere anche ad altri (come quelle nel BOX 1). Limite che non deriva dalla incapacità degli operatori, ma dalle difficoltà per chi opera nei front office a mantenere una conoscenza sempre aggiornata e completa su una costellazione di prestazioni disperse e mutevoli. Idee per un possibile strumento sul punto sono esposte nel paragrafo 3.5 (nelle Note di lettura)

- c) Sono molto diversi tra i vari interventi le componenti fondamentali dei criteri di accesso: “quanto” ed “a chi” si eroga, come si valuta la condizione economica (come si misura la povertà), che cosa è il “nucleo familiare” sia come beneficiario dell'intervento (l'erogazione è diretta a tutto il nucleo o solo ad alcuni), sia come produttore di redditi (si valuta la condizione economica di tutti o solo di alcuni). Il che produce un sistema nel quale la stessa famiglia è “diversamente povera” in base al tipo di prestazione spesso senza motivazioni razionalmente fondate, ma come conseguenza di scarsa coerenza nelle scelte e strumenti utilizzati nelle differenti prestazioni e politiche.
- d) Gli interventi sono frantumati in molti rivoli diversi e messi in opera da amministrazioni differenti (e quindi con afferenza a bilanci diversi). Quindi non è possibile né mettere in gioco contro la povertà di una stessa famiglia un budget unitario, né gestirlo in un servizio che lo possa utilizzare per un progetto organico di supporto, utilizzando l'insieme delle risorse disperse in molte prestazioni.
- e) La compresenza di diversi interventi in capo ad attori differenti moltiplica i costi di organizzazione delle prestazioni contro la povertà, perché sono gestite da amministrazioni diverse (INPS, comuni singoli e associati, erogatori dell'energia elettrica e del gas, etc.), e quindi ogni gestore deve allestire e poi mantenere il suo specifico sistema di erogazione, inclusi i sistemi informativi dedicati alle prestazioni.
- f) Prevalgono trasferimenti monetari dallo Stato al cittadino, e su alcuni di essi (bonus elettricità e gas, contributo per l'affitto, assegni per i nuovi nati o i 3 figli minori), è previsto per i comuni un ruolo minimale, di mera “agenzia esecutiva locale” che deve limitarsi a raccogliere le richieste dei cittadini, validarle ed inviarle a chi eroga. Ben lontano dunque da un ruolo di “governo” locale che consenta ai comuni di costruire organici progetti per la povertà del territorio connettendo in modo coordinato tutte le risorse possibili.

Per queste ragioni un importante riordino dovrebbe consistere nella ricomposizione delle attuali molte e frammentate prestazioni entro un più organico e unificato “reddito minimo”. Certo richiede revisioni profonde della mappa degli interventi e delle funzioni ora distribuite tra molti (troppi) soggetti. E richiede anche scelte delicate su “quali interventi attuali” è opportuno progressivamente includere in una prestazione di reddito minimo.

b) Evitare che risorse economiche destinate ai poveri siano invece fruite da non poveri.

C'è una seconda ragione per riordinare le prestazioni esistenti diverse dal reddito minimo: evitare che risorse pubbliche dedicate ai poveri siano in realtà erogate a non poveri.

Le più diffuse e costose prestazioni nazionali contro la povertà (pensioni/assegni sociali INPS per gli anziani, integrazione al minimo e maggiorazione delle pensioni) vengono erogate valutando esclusivamente il reddito dell'anziano e del coniuge, mentre non vengono considerati né il valore dei beni mobiliari ed immobiliari che essi posseggono, né i redditi ed i patrimoni di altre persone diverse dal coniuge che pure compongono il nucleo familiare. Ne deriva che questi interventi, pur essendo espressamente interventi dedicati al contrasto della povertà (ed a questo scopo finanziati dalla fiscalità generale), sono erogati non solo a famiglie povere, con effetti redistributivi gravemente distorti, ben documentati con molte e successive evidenze empiriche. Lo illustra anche la Relazione tecnica al disegno di legge delega sul contrasto alla povertà (Camera dei Deputati, ddl n° 3594. Poi

approvato dal Parlamento il 15/3/2017, legge n°33) ricordando che dati riferiti al 2012 evidenziano come dei 17,4 miliardi di Euro destinati al contrasto alla povertà tramite pensioni/assegni sociali e integrazioni al minimo delle pensioni, circa 6 miliardi sono erogati a fruitori tra il sesto e il decimo dei gruppi di famiglie in ordine crescente di condizione economica. Cioè il 38% di questi interventi per i poveri vanno ai fruitori meno poveri. E altri materiali documentano lo stesso fenomeno⁷⁴

Dunque per promuovere migliore equità distributiva sarebbe necessario introdurre nuovi criteri per erogare le prestazioni INPS richiamate, valutando una condizione economica che oltre ai redditi includa il patrimonio (mobiliare ed immobiliare), e di tutti i componenti del nucleo anagrafico; sebbene non utilizzando il solo ISEE poiché contiene alcuni rischi nella misura della povertà, come evidenziato al paragrafo 3.8).

Va segnalato che la Pensione di Cittadinanza (introdotta decreto legge sul Rdc), che è il Rdc per famiglie composte solo da uno o più componenti con più di 65 anni, potrà condurre ad una progressiva ricomposizione entro il Rdc degli attuali assegni sociali erogati dall'INPS agli anziani, producendo sia una platea più ampia di anziani fruitori di un reddito minimo nazionale, sia un risparmio della spesa dell'INPS (o meglio una sua sostituzione). E' un processo complesso da approfondire con attenzione, perché la Pensione di cittadinanza, rispetto agli assegni sociali prevede criteri di accesso diversi, anche più favorevoli (reddito personale disponibile più elevato, non obbligo di 10 anni di presenza in Italia se nel nucleo familiare ha questo requisito chi richiede la prestazione) e più equi (valutazione dei redditi e dei patrimoni). Una rapida sintesi comparativa è la seguente:

CRITERI	ASSEGNO SOCIALE	PENSIONE DI CITTADINANZA
Residenza in Italia da	Almeno 10 anni	Solo chi chiede il Rdc per l'intero nucleo (tutto di ultra 67enni) deve avere residenza in Italia da 10 anni, dei quali gli ultimi 2 prima della richiesta in modo continuativo
Se straniero non UE	Titolari di permesso di soggiorno UE di lungo periodo	Solo chi chiede il Rdc per l'intero nucleo (tutto di ultra 67enni) deve avere permesso di soggiorno UE di lungo periodo
Condizioni economiche possedute	Reddito dell'anziano e del coniuge inferiore a soglie prefissate. Nessuna valutazione dei patrimoni, né della condizione economica delle altre	Calcolata sull'intero nucleo familiare, considerando sia redditi che patrimoni. Si adotta il calcolo previsto per il nucleo nel Rdc

⁷⁴ Una elaborazione dell'Istituto Ricerca Sociale di Milano e del Centro Analisi Politiche Pubbliche dell'Università di Modena ha evidenziato che se si dividono tutte le famiglie italiane in 10 gruppi di uguale numerosità (decili di famiglie) e si ordinano per ISEE crescenti, ai 4 gruppi più ricchi di famiglie va il 23% di queste prestazioni pubbliche dedicate alla povertà: integrazioni al minimo delle pensioni, quattordicesima per le pensioni basse, maggiorazioni sociali delle pensioni, pensioni e assegni social, carta acquisti, assegno per i 3 figli minori. Ossia i 4 gruppi più ricchi di famiglie, che in linea di massima non dovrebbero ricevere spesa pubblica dedicata ai poveri, ricevono 4,6 miliardi su 18miliardi spesi per quelle prestazioni (in *Costruiamo il welfare dei diritti*, numero speciale di «Prospettive Sociali e Sanitarie», n° 2, primavera 2016). Dati analoghi sono stati espressi dal Presidente dell'ISTAT in audizione parlamentare del 9/11/2016. Inoltre espone diversi materiali sul tema il rapporto sulla povertà della Fondazione E. Zancan "Poveri e così non SIA", Il Mulino, 2017.

	persone nel nucleo	
Altri motivi ostativi	Nessuno	Beni durevoli (auto, moto, barche) che impediscono il Rdc posseduti da membri del nucleo
Importo erogato	Per portare il reddito dell'anziano e del coniuge sino alle soglie prefissate	Calcolo previsto per il Rdc del nucleo composto solo da persone con 65 anni e più
Durata della prestazione	Continuativa con verifiche	18 mesi ripetibili, con verifiche
Fruitori	L'anziano e il coniuge	L'intero nucleo di soli anziani

3.23) La governance territoriale ed il ruolo dei comuni

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Il sistema locale degli interventi deve poggiare su intese tra tutti i soggetti da coinvolgere, dai diversi servizi del welfare locale (inclusi i Centri per l'impiego) al terzo settore. I comuni, in forma associata di "Ambito sociale" sono i titolari della gestione dei REIS e della regia della misura ⁷⁵. Tuttavia ogni Ambito territoriale (tramite la Conferenza dei suoi Sindaci) individua un "ente capofila" con la responsabilità della gestione del REIS in tutto l'Ambito, che può essere un comune singolo, o una forma associativa di comuni, l'Azienda Speciale dei Servizi, l'Azienda Sanitaria, o altro. ⁷⁶

Come strumento di coordinamento si avvia in ogni Ambito un "Gruppo di coordinamento locale" composto da tutti i servizi ed Enti del welfare locale, che deve dar corpo alle intese istituzionali necessarie, e promuovere le condizioni affinché i diversi soggetti agiscano in modo concordato e programmato ⁷⁷.

Il "Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà in merito all'attuazione delle Legge Delega di contrasto alla povertà" firmato il 14/4/2017 impegna al punto 2.7) il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali a prevedere una gestione associata del REI nel territorio di ogni Ambito sociale; la definizione delle forme di tale gestione resta di competenza regionale. ⁷⁸

CHE COSA PREVEDE IL REI

L'art. 13 del D.Lgs. 147/2017 al comma 1 identifica i comuni (in forma singola o associata) come soggetti attuatori del REI insieme all'INPS, ed assegna ai comuni ed ambiti territoriali il ruolo di favorire l'informazione sul REI, coinvolgere terzo settore e forze produttive, facilitare per i fruitori del REI l'accesso ad altre prestazioni comunali. Inoltre per i comuni, coordinati a livello di ambito, è prevista anche:

- l'adozione di apposito atto per il rafforzamento degli interventi e servizi sociali, in attuazione dei Piani regionali contro la povertà; e in ogni caso l'adozione di atti di programmazione "ordinariamente nella forma di una sezione specificamente dedicata alla povertà nel piano di zona" ex legge 328/200.
- Il raccordo con gli enti del Terzo settore, favorendo co-progettazione, ma evitando conflitti di interesse e garantendo concorrenza, imparzialità e trasparenza.

L'art. 5 e 9 del D.Lgs. 147/2017 prevedono che gli Ambiti e i comuni identifichino i punti di accesso per chiedere il REI, ed eseguano le verifiche dei requisiti di residenza e soggiorno dei richiedenti

⁷⁵ AA.VV, *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino. pag. 33-34

⁷⁶ Ivi, pag. 164-170

⁷⁷ Ivi, pag. 172-174, e pag. 236 -237

⁷⁸ *Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà, 2017, punto 2.7)*

L'articolo 23 del D.Lgs. 147/2017 disegna una incisiva azione delle regioni e province autonome per il coordinamento dei servizi territoriali, nonché per un rilancio della gestione associata dei servizi sociali, perché prevede a loro cura:

- atti di indirizzo per la promozione di accordi tra i servizi sociali e gli altri attori competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e formazione, le politiche abitative e per la salute, verso una offerta integrata di interventi;
- l'adozione di ambiti territoriali omogenei per la programmazione sociale, sanitaria e delle politiche per il lavoro, nonché la coincidenza dei perimetri per l'erogazione integrata di interventi dei distretti sanitari, dei centri per l'impiego e dei servizi sociali;
- ove non sia già previsto, l'individuazione di forme strumentali per la gestione associata dei servizi sociali a livello di ambito territoriale (ossia di forme di governo e gestione sovra comunali). Il rafforzamento della gestione dei servizi sociali a livello di ambito è incentivato dalla regione anche con meccanismi di distribuzione delle risorse che premiano gli ambiti che garantiscono una robusta gestione associata.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Decreto legge n° 4/2019 prevede

- L'abrogazione del primo comma dell'art. 5 del D.Lgs. 147/2017, e quindi delle funzioni di comuni ed Ambiti nell'identificare i punti di accesso per i richiedenti del Rdc.
- L'abrogazione dell'art.13 del D.Lgs. 147/2017, e quindi dei ruoli dei comuni e degli Ambiti sopra descritti nel sistema del REI, nonché del vincolo a loro atti programmatici dedicati al contrasto alla povertà,
- La permanenza dell'art. 23 del D.Lgs. 147/2017, e dunque delle possibili azioni per il coordinamento dei servizi territoriali e la gestione associata dei servizi sociali sopra descritti nel sistema del REI

Il Decreto legge sul Rdc (il 4/2019) all'art. 7, comma 15, prevede inoltre che spetti ai comuni l'esecuzione delle verifiche e dei controlli anagrafi sui richiedenti ⁷⁹, nonché ogni altra informazione utile per individuare omissioni o falsi nelle dichiarazioni presentate dai richiedenti il Rdc

NOTA DI LETTURA.

E' interessante chiedersi quanto il sistema per il reddito minimo si misuri con obiettivi di irrobustimento dei governi locali del welfare, considerando che non poche debolezze del mix dei servizi locali che derivano proprio dalla dispersione dei loro governi. Il tema si può leggere sotto diversi profili:

- a) Previsione esplicita (o meno) nella normativa di opportunità, o vincoli, per il lavoro integrato tra diversi servizi, di diverse amministrazioni, con intese formali tra gli enti facilitino le interazioni tra attori che vanno coinvolti sul tema della povertà: servizi sociali, sanitari, del lavoro, per l'abitazione
- b) Un respiro più strategico, verso la ricomposizione di diverse funzioni e servizi entro un governo locale più unitario, muovendo quindi verso obiettivi che si collochino:
 - Da un livello minimo: coincidenza tra i diversi territori nei quali si gestiscono competenze locali da connettere (almeno servizi sociali, sanitari, per l'abitazione, per il lavoro), con intese formali di interazione tra i rispettivi enti gestori
 - Ad un livello massimo: governo locale che accorpi tutte queste competenze, superandone la dispersione attuale in capo a diverse amministrazioni. E garantendo ai comuni forti poteri sia di indirizzo delle scelte programmatiche che di controllo. In base all'ipotesi che l'integrazione di funzioni e servizi è più realizzabile non solo quando il loro territorio di esercizio è identico, ma anche quando il loro governo è unitario

⁷⁹ Sul tema si veda la "Nota di lettura" al termine del paragrafo 3.4) di questo testo

- c) Il sistema REI impegnava i Comuni (e i loro Ambiti territoriali) a specifici atti di programmazione del contrasto alla povertà, di norma come sezioni dei Piani di zona dei servizi sociali. Ma questi strumenti di programmazione (Piani di Zona inclusi) sono davvero praticati e diffusi? Nel paese accade molto a “macchia di leopardo”, anche entro la stessa regione. Ne deriva che se (e dove) questi sono strumenti inesistenti il loro depotenziamento previsto dal Reddito di cittadinanza è meno significativo. Per contro è evidente come il contrasto alla povertà passi anche attraverso molte funzioni in capo ai comuni: per una inclusione dei più fragili nei servizi educativi, nelle politiche abitative, nelle riduzioni tariffarie per l’accesso ai trasporti o alla tassazione locale. Non è meglio che i comuni siano fortemente identificati come protagonisti nelle politiche di lotta alla povertà’?

Ma poiché il contrasto alla povertà non è gestibile solo con azioni degli enti pubblici, un tema ineludibile per la governance locale riguarda la capacità di costruire un territorio reattivo, coinvolgendo anche altri soggetti: il terzo settore e in genere le opportunità promosse dalla società civile, gli attori del mondo del lavoro. Questa funzione era esplicitamente prevista (in capo ai comuni) nell’art. 13 del D.Lgs. 147/2017 al comma 2, articolo come si è detto abrogato dal decreto legge 4/2019 sul Rdc.

3.24) Poteri sostitutivi in caso di inadempienze locali

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Nei territori dove la messa in opera del REIS resti inattuata, o presenti forti criticità, lo Stato (insieme alle Regioni) interviene direttamente ricorrendo a propri poteri sostitutivi, anche ai sensi dell’art. 120 della Costituzione. La messa a regime del REIS graduale in 4 anni⁸⁰ consente tuttavia ai territori di raggiungere più facilmente gli obiettivi transitori. La sostituzione dei poteri locali può avvenire dopo una fase di contraddittorio tra Ministero ed enti locali, e sfociare nella nomina di un Commissario ad acta per gestire gli atti necessari a garantire il REIS nel territorio inadempiente, individuato di preferenza nell’Assessore regionale alle politiche sociali o nel relativo Dirigente⁸¹.

CHE COSA PREVEDE IL REI

Il D.Lgs. 147/2017 prevede:

- a) all’art. 14 comma 5 che qualora “...*gli ambiti territoriali ovvero uno o più comuni tra quelli che li compongono, siano gravemente inadempienti nell’attuazione del Rel, e non risulti possibile avviare interventi di tutoraggio da parte della regione o provincia autonoma, né da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali*”, le regioni e le province autonome esercitano i poteri sostitutivi di cui all’articolo 8, comma 3, lettera o), della legge n. 328 del 2000. Le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi sono indicate nel Piano regionale contro la povertà.
- b) all’art. 15 comma 2. Lettera d) che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali “.... *identifica gli ambiti territoriali che presentano particolari criticità nell’attuazione del Rel, sulla base delle evidenze emerse in sede di monitoraggio e analisi dei dati, segnala i medesimi alle regioni interessate e, su richiesta dell’ambito e d’intesa con la regione, fermi restando i poteri sostitutivi di cui all’articolo 14, comma 5, sostiene interventi di tutoraggio; nel monitoraggio delle criticità, specifica attenzione e’ rivolta alla presenza in organico di adeguate professionalità in materia sociale e alle ragioni delle eventuali carenze*”.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

⁸⁰ Descritta al paragrafo 3.19)

⁸¹ AA.VV., *Il Reddito d’inclusione sociale (ReIS), La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino pag. 174-177.

Il tema non è trattato nel Decreto legge n° 4/2019, che anzi abroga i due articoli sopra citati nella normativa del REI (il 14 e il 15). Resta tuttavia il potere previsto dall'art. 120 della Costituzione: “... *Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuniquando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali*”.

NOTA DI LETTURA.

Esplicitare l'eventualità di poteri sostitutivi rispetto agli enti territoriali inadempienti non è di per sé un segno di sfiducia verso i governi locali, ma solo una garanzia per i cittadini, prevista allo scopo anche nella Costituzione, ed operante nell'esercizio di molte funzioni pubbliche. Naturalmente è un intervento che può essere evitato quanto più sono presenti anche altre azioni, tra le quali un disegno di gradualità controllata nella messa a regime del sistema, e robusti supporti tecnici e infrastrutturali forniti da Regioni e Stato agli enti territoriali.

3.25) La governance nazionale ed i Piani contro la povertà

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Centrale è il ruolo del Piano Nazionale contro la povertà, nel disegnare e presidiare la transizione verso la messa a regime del REIS ⁸². Allo Stato spetta in particolare di: definire i criteri del REIS ed i livelli essenziali connessi, predisporre le risorse per il sistema, affiancare i territori nell'attuazione della misura, utilizzare poteri sostitutivi in caso di gravi inadempienze locali, attivare il sistema informativo centralizzato, eseguire il monitoraggio e la valutazione. Le funzioni statali vanno svolte con un modello di stretta collaborazione sia “verticale” (tra stato, regioni, comuni) che “orizzontale” (terzo settore, servizi per il lavoro ed altri da coinvolgere). All'INPS spettano le funzioni di verificare le condizioni economiche dei richiedenti, erogare il contributo, gestire il sistema informativo nazionale ⁸³

CHE COSA PREVEDE IL REI

Gli articoli 16 e 21 del D.Lgs. 147/2017 istituiscono appositi organismi di governance del sistema:

- a) La “Rete della protezione e dell'inclusione sociale”, composta dai Ministeri del lavoro e politiche sociali, dell'economia e finanze, dell'istruzione, dell'università e ricerca, della salute, delle infrastrutture e trasporti, del Dipartimento politiche per la famiglia; ed inoltre da un componente per ciascuna delle giunte regionali e delle province autonome, venti componenti designati dall'ANCI (Associazione nazionale dei comuni italiani) in rappresentanza dei comuni e ambiti territoriali. Partecipa inoltre come invitato un rappresentante dell'INPS.

La Rete consulta periodicamente le parti sociali e gli enti del Terzo settore, e si articola in “tavoli regionali e a livello di ambito territoriale”, secondo i criteri definiti da ogni regione e provincia autonoma.

La Rete è responsabile dell'elaborazione dei seguenti Piani triennali (con eventuali aggiornamenti annuali):

- Un Piano sociale nazionale, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo Nazionale per le politiche sociali.

⁸² Un'ampia discussione sulla necessità del Piano, sui suoi possibili esiti, e sugli scenari alternativi a questa pianificazione, è nel capitolo XII di AA.VV., *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016, il Mulino*

⁸³ Ivi, pag. 161-163.

- Un Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo povertà nella quota erogata agli ambiti territoriali per potenziare i servizi locali.
- Un Piano per la non autosufficienza, quale strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo per le non autosufficienze.

La Rete inoltre elabora linee di indirizzo per gli interventi dei servizi sociali, anche per assicurare maggiore omogeneità nelle prestazioni. Esprime inoltre parere sul Piano nazionale per la lotta alla povertà.

- b) il "Comitato per la lotta alla povertà", organismo di confronto permanente tra i diversi livelli di governo, composto da una rappresentante per ciascuna delle Amministrazioni della "Rete della protezione ed inclusione sociale", per condividere esperienze e metodi di lavoro, proporre linee guida sugli strumenti per la valutazione multidimensionale e la costruzione dei progetti personalizzati; il Comitato esprime pareri e collabora al monitoraggio delle prestazioni contro la povertà, ed a tal fine esprime il proprio parere sul "Rapporto annuale di monitoraggio" sull'attuazione del Rel predisposto dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali.
- c) un "Osservatorio sulle povertà", quale gruppo di lavoro permanente della "Rete della protezione ed inclusione sociale", composto da rappresentanti delle Amministrazioni incluse nella Rete, dall'INPS, dall'ISTAT, dalle parti sociali e da enti del Terzo settore. L'Osservatorio ha il compito di evidenziare problemi attuativi del Rel e predisporre un "Rapporto biennale sulla povertà" con analisi e proposte. Esprime inoltre il proprio parere sul "Rapporto annuale di monitoraggio" sull'attuazione del Rel predisposto dal Ministero del Lavoro e Politiche Sociali.

Il D.Lgs. 147/2017 prevede all'articolo 8 che il "Piano nazionale per la lotta alla povertà ed esclusione sociale" possa modificare i beneficiari ed i criteri di accesso ed erogazione del Rel, nonché gli interventi mirati al contrasto alla povertà e le quote del Fondo povertà ad essi dedicate. Il Piano ha cadenza triennale ed è adottato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri su proposte del Ministero del lavoro e politiche sociali, di concerto col Ministero dell'economia e finanze e d'intesa con la Conferenza unificata Stato/regioni/province autonome. L'articolo 14 del D.Lgs. 147/2017 prevede che un Piano triennale per la lotta alla povertà sia adottato anche dalle regioni e province autonome, mirato a rafforzare il sistema locale di servizi ed interventi, e tenendo conto del Piano nazionale.

Il Piano nazionale contro la povertà può anche introdurre una "scala di valutazione del bisogno" per individuare i nuclei sui quali intervenire con priorità, qualora le risorse non siano sufficienti per tutti i nuclei eleggibili al Rel.

Rilevante l'impegno previsto dal comma 3 dell'articolo 22 del D.Lgs. 147/2017: il Ministero del lavoro e politiche sociali assicura attraverso l'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro (ANPAL), con appositi atti di indirizzo, la programmazione integrata e il coordinamento tra le politiche per la lotta alla povertà e la promozione dell'inclusione sociale, e quelle per l'occupazione sostenibile e di qualità, anche con l'utilizzo sinergico dei fondi Europei.

E' utile ricordare che nel 2018 sono stati emanati due atti di programmazione nazionale:

- Il "Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-20", che indica le priorità di rafforzamento del sistema REI.
- Il "Piano sociale nazionale 2018-20" (con decreto interministeriale dell'ottobre 2018), che prevede insieme al riparto delle risorse del Fondo nazionale per le Politiche Sociali, obiettivi di servizio per il welfare locale.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il decreto legge 4/2019 prevede all'art. 11:

- L'abrogazione dell'art. 16 del D.Lgs. 147/2017, e quindi del "Comitato per la lotta alla Povertà" e dell'"Osservatorio sulle povertà" sopra descritti nel sistema REI. Viene invece mantenuto l'art. 21 del D.Lgs. 147/2017, e quindi della "Rete della protezione e dell'inclusione sociale" descritta.
- L'abrogazione dell'art. 8 del D.Lgs. 147/2017, e quindi del Piano Nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale sopra descritto nel sistema REI.
- All'art. 10 prevede le funzioni di monitoraggio descritte al successivo paragrafo 3.26), ma non esplicita specifici meccanismi di governance o di programmazione nazionale organica.

NOTA DI LETTURA.

Almeno alcuni interrogativi possono essere usati come chiavi di lettura dei modelli per il reddito minimo:

- 1) Laddove, come nel REI o nel modello del REIS sono esplicitati atti di pianificazione e strumenti di governance, è sempre interessante verificare:
 - la loro reale efficacia, ossia se evitano il classico rischio degli atti di macro pianificazione: buone analisi e interessanti "linee guida" (che cosa occorre fare), ma poche disposizioni cogenti e meccanismi che modificano la realtà delle politiche (chi deve fare che cosa come; e che cosa accade se non viene fatto).
 - Se includono in modo adeguato i diversi soggetti da coinvolgere sul tema della povertà; ma anche se non esista il rischio di una ridondanza di organismi.
 - I contenuti degli atti programmatici come si occupano di povertà. Da sempre manca nel paese una programmata interazione delle diverse politiche che impattano sulla povertà, e le politiche sociali (anche dirette ai più fragili) operano "a canne d'organo" non interagenti, ciascuna con propri criteri e meccanismi separati. La sfida dunque consiste nel definire quale deve essere "l'indice" di questi piani contro la povertà, ossia di quali tematiche e politiche intendono occuparsi.
 - E' a tutti evidente il grande rilievo dei problemi dell'abitazione nel produrre povertà, ossia di poter trovare abitazioni ad affitti accessibili e di riuscire a non perderla per ragioni economiche o di incapacità a gestirla. Peraltro i processi avviati con la legge delega contro la povertà (la n°33/2017) hanno concretizzato interventi importanti nell'area dei servizi sociali e dei servizi per il lavoro, ma meno nell'area dei problemi dell'abitazione. Poiché non è realistica una soluzione che consista solo nell'aumento degli alloggi di edilizia residenziale pubblica occorrono politiche (anche statali e regionali) molto articolate, e numerosi comuni hanno messo in opera significative esperienze sul tema che potrebbero essere estese messe a sistema.
- 2) Laddove, come nel modello del Rdc, si riducono per il contrasto alla povertà atti e strumenti di governance dedicati, è inevitabile chiedersi se le funzioni cruciali possono essere svolte con atti ordinari dello stato e delle regioni, pur senza troppi obblighi specifici. Ed anche se l'intenzione di semplificare organi e procedure non si accompagna ad un minor gradimento di meccanismi istituzionali che vincolino l'azione di governo (statale e regionale), o per lo meno impongano di eseguire le scelte in contesti più concertativi.

3.26) Valutazione degli esiti e monitoraggio

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

I livelli essenziali previsti devono essere ove possibile tradotti in indicatori precisi rilevabili nel sistema informativo, ad esempio gli standard di personale (numero e qualifiche rispetto agli abitanti), e il numero di punti di accesso ogni x abitanti ⁸⁴.

Va allestito un solido sistema di monitoraggio, articolato in queste componenti ⁸⁵ :

- una snella ma autorevole Struttura nazionale unitaria di valutazione, strumento tecnico scientifico che sovrintenda all'impianto e alle azioni di monitoraggio.
- Una osservazione continua di una sessantina di Ambiti territoriali sulla messa in opera del REIS, per identifica inadeguatezze e perfezionare modelli di rilevazione dell'attuazione del REIS.
- Un sistema informativo longitudinale sulle famiglie e persone in difficoltà economica (povere, non più povere, a rischio di povertà), capace di produrre report di supporto alle decisioni.
- Indagini campionarie "a due onde", prima dell'ammissione al REIS e un anno dopo, per valutare gli effetti dell'intervento; anche indagando i non ammessi al REIS nella fascia di reddito immediatamente superiore all'ammissibilità.
- Studi pilota su una decina di Ambiti e Comuni, condotti in modo randomizzato, per valutare l'efficacia di progetti che appaiono di particolare interesse
- Rendere accessibili (nel rispetto della privacy) i microdati delle attività descritte a tutti gli analisti interessati.

Anche il "Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà in merito all'attuazione delle Legge Delega di contrasto alla povertà" firmato il 14/4/2017 contiene un punto (il 2.6) che impegna il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali a presentare un piano per il monitoraggio da attivare, con modalità operative ed indicatori (qualitativi e quantitativi) da utilizzare ⁸⁶.

CHE COSA PREVEDE IL REI

L'art. 15 del D.Lgs. 147/17 affida al Ministero del Lavoro e Politiche Sociali la responsabilità della valutazione e del monitoraggio, anche con un apposito servizio. Per queste finalità dovrebbe essere anche utilizzata l'apposita sezione da costruire entro il SIUSS (Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali), indicata come "Banca dati Rel", con tutte le informazioni su ciascun nucleo familiare beneficiario.

Inoltre Il Ministero, sentito il Comitato per la lotta alla povertà, deve predisporre un "Rapporto annuale di monitoraggio" sul Rel e sulle altre prestazioni di contrasto alla povertà, e sarà individuato un campione di Ambiti territoriali (che includa non più del dieci per cento dei nuclei beneficiari del Rel) ai quali sarà sottoposto un apposito questionario di valutazione.

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

L'art. 10 del Decreto legge n°4/2019 prevede che il Ministero del Lavoro e delle e Politiche Sociali sia responsabile del monitoraggio del Rdc, e predisponga un Rapporto annuale sulla sua attuazione, da pubblicare sul sito istituzionale, senza nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica. L'art. 12 al comma 10 prevede che l'INPS invii entro il 10 di ciascun mese ai Ministeri del Lavoro e Politiche Sociali e al Ministero dell'economia e finanze la rendicontazione delle domande accolte per il Rdc e dei relativi oneri; l'INPS deve anche comunicare tempestivamente ai due ministeri il raggiungimento del 90% dell'impegno delle risorse disponibili per il Rdc.

⁸⁴ AA.V., *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino pag. 153-154.

⁸⁵ Ivi, capitolo VIII.

⁸⁶ *Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà, 2017*

NOTA DI LETTURA.

Tra i materiali di monitoraggio sinora disponibili vanno ricordati:

- I report che periodicamente l'INPS (nell'Osservatorio sul Reddito di Inclusione) ha prodotto sui fruitori del REI ⁸⁷
- Due ricerche nazionali promosse dall'Alleanza contro la Povertà, con questionari a tutti gli Ambiti in Italia e con studi di caso: la prima nel 2017 ha riguardato la messa in opera del SIA ⁸⁸, anche per dedurre indicazioni per il REI; la seconda, sull'attuazione del REI, è iniziata a metà 2018 ed è ancora in corso in questo inizio del 2019.

Al di là delle tecniche e dei metodi utilizzati può essere utile l'attenzione a diversi oggetti che meriterebbero valutazione:

- a) Quanto i fruitori del reddito minimo sono o meno vicini alle stime che li prevedevano ⁸⁹, e da che cosa derivano le differenze: difetti nella "stima dei poveri" previsti? Informazione sulla prestazione che non ha ben raggiunto tutti i possibili fruitori? Selezioni che hanno pesato nei passaggi tra "richiedenti" e "beneficiari effettivi"? Sanzioni applicate ai beneficiari che hanno ridotto progressivamente la loro platea?
- b) A che cosa è servito l'intervento di reddito minimo, ossia una valutazione di efficacia della misura; sebbene l'esito di "uscita dalla povertà" sia conseguenza di molti fattori, anche indipendenti dalle prestazioni contro la povertà.
- c) Valutare non solo i risultati ma anche il funzionamento del processo di intervento, ad esempio le interazioni tra servizi (e loro governi) messe in opera, i tempi effettivamente incontrati dagli utenti (suddivisi nelle diverse fasi dell'iter che deve seguire)
- d) Valutare se (quanto e perché) l'offerta del reddito minimo ha fatto emergere nuclei poveri che non erano ancora conosciuti dai servizi sociali locali e/o non fruivano di altre prestazioni contro la povertà
- e) Mettere a fuoco quale può essere la "forma" delle informazioni della valutazione. Ad esempio per poter leggere i trend temporali sia della prevalenza (ad esempio "quanti fruitori in totale nell'anno") sia dell'incidenza (quanti nuovi fruitori nell'anno), e le loro percentuali sui residenti. Nonché articolazioni dei fruitori per tipologie delle persone e dei nuclei. Esporre tempi (per l'utente) e durate (degli interventi) non solo tramite "tempi medi", ma con "curve di sopravvivenza" (grafici che descrivono in modo più analitico la distribuzione del numero di casi entro le durate
- f) Far emergere le eventuali diversità tra territori, sia regionali che infraregionali.

3.27) Il rapporto tra reddito minimo nazionale e le prestazioni locali di sostegno del reddito

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Il REIS assicura un livello essenziale nazionale alle persone in povertà assoluta, e i singoli comuni o regioni possono integrarlo con propri interventi contro la povertà (assistenza economica, riduzioni tariffarie, bonus per i servizi scolastici, etc.), anche diretti a target ulteriori rispetto ai fruitori del REIS, ad esempio a chi vive percorsi di possibile impoverimento. ⁹⁰

CHE COSA PREVEDE IL REI

⁸⁷ <https://www.INPS.it/nuovoportaleINPS/default.aspx?itemdir=51758>

⁸⁸ L. Leone (a cura di), Rapporto di valutazione: dal SIA al REI, Roma, Alleanza contro la Povertà. <http://www.redditoinclusione.it/rapporto-di-valutazione/>

⁸⁹ Si usa indicare con "take up rate" (o "take up") la misura della differenza (ad esempio in percentuale) tra il numero degli utenti che erano stati stimati come possibili fruitori di un intervento e quello di coloro che realmente lo hanno ricevuto.

⁹⁰ AA.VV., *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino pag. 156, e 281-284.

Il D.Lgs 147 del 2015 si occupa del tema con due modalità:

- a) L'articolo 4, comma 3, prevede che le erogazioni economiche locali (su risorse dei comuni e/o degli ambiti) aggiuntive al Rel se sono espressamente previste come parte del progetto personalizzato connesso al Rel, non vengano incluse tra i trattamenti assistenziali che sono detratti dall'INPS dall'importo erogabile con il Rel, come per contro accade ai trattamenti assistenziali nazionali che il nucleo riceve. Ciò significa che il Rel non viene decurtato degli importi che sono eventualmente erogati nelle varie forme di assistenza economica locale, purché queste siano parte del progetto personalizzato per il nucleo.
- b) Come prevede l'articolo 14 (commi da 6 a 8), le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano possono integrare il Rel *"..a valere su risorse regionali, con misure regionali di contrasto alla povertà....che amplino la platea dei beneficiari (del Rel) o incrementino l'ammontare del beneficio economico"*. Le province autonome di Trento e Bolzano possono altresì prevedere l'accesso al Rel e alle prestazioni locali con un unico modello di domanda, e *"..l'anticipazione dell'erogazione del Rel unitariamente alla prestazione provinciale, della quale non si tiene conto in sede di accesso alla misura nazionale"*.

Diverse Regioni hanno istituito proprie misure di "reddito minimo", con diversi obiettivi e gradi di interazione con il REI

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Decreto legge n°4/2019 non contiene disposizioni specifiche sul tema; tuttavia:

- Come ricordato al paragrafo 3.9), abroga l'articolo 4 del D.Lgs 147/2017 che prevedeva nel REI che l'assistenza economica di comuni e ambiti percepita non fosse considerata tra i trattamenti assistenziali che riducono il reddito nazionale erogabile.
- Abroga l'art. 14 del D.Lgs 147/2017 sul REI, sopra citato che prevede la possibilità di attivare da parte delle Regioni misure di contrasto della povertà che integrino il reddito minimo nazionale. Tuttavia le competenze regionali in materia di assistenza sociale consentono comunque iniziative sul tema della povertà e del reddito minimo, purché non siano in contrasto con i "livelli essenziali", come è il Rdc, definiti in sede nazionale.

NOTA DI LETTURA.

Alcune questioni che meritano attenzione:

- a) Né il Rei né il Rdc, sotto il profilo normativo, sostituiscono o annullano la competenza dei comuni nell'attivare interventi di assistenza economica. Questa funzione è infatti assegnata ai comuni da normative precedenti, che né la legge delega sulla povertà (la n° 33 del 2017) né il D. Lgs .147/17 hanno modificato. E' infatti una funzione che spetta ai comuni in base al DPR 616 del 24/7/1977 (che ha tra l'altro trasferito ai comuni le competenze degli Enti Comunali di Assistenza), nonché alla legge 328/2000 (articolo 22). Dunque gestire questa funzione resta un compito obbligatorio per i comuni, anche dopo l'arrivo del reddito minimo.
- b) La logica del reddito minimo nazionale implica che è opportuno erogare assistenza economica locale solo dopo che gli eleggibili al reddito minimo lo abbiamo almeno richiesto, poiché il reddito minimo è il primo livello essenziale di protezione contro la povertà, e dunque gli interventi locali dovrebbero operare a sua integrazione.
- c) Le regioni possono mettere in atto diverse azioni di rilievo:
 - Attivare propri interventi di "reddito minimo" (come è accaduto in diversi territori) che si integrano con quello nazionale, sia nei criteri che nei percorsi di accesso
 - Cogliere l'occasione per regolare con precisione in che cosa debbano consistere gli interventi di assistenza economica degli Enti gestori dei servizi sociali (regolazione che è assente nella maggior parte delle Regioni). Ed inoltre definire come mettere in campo diverse misure di sostegno del reddito con la maggior organicità possibile,

anche riordinando le riduzioni tariffarie attive per molti servizi primari (educativi, trasporti) con le erogazioni monetarie.

- d) Quali snodi dovrebbe affrontare un governo locale dei servizi socioassistenziali per valutare le possibili interazioni dei propri interventi di sostegno del reddito con il reddito minimo nazionale? ⁹¹
- Si desidera che le prestazioni locali tutelino coloro che non possono ricevere il reddito minimo nazionale? Ciò significa concentrarle su chi non è eleggibile al reddito minimo nazionale (per i requisiti di residenza, permesso di soggiorno, misure della povertà)
 - Si desidera che le prestazioni locali aumentino il “reddito minimo” nazionale. O almeno per alcune tipologie di famiglie? Certo che se il Rdc prevede una erogazione consistente, questa ipotesi diminuisce di senso.
 - Si vogliono mirare gli interventi locali in modo specifico a situazioni generatrici di povertà? Come il mantenimento dell’abitazione (per evitare sfratti) considerandola un bene primario, ovvero il sostegno per spese straordinarie e di assistenza?
 - Si punta ad uniformare il percorso dei cittadini nel richiedere il reddito minimo nazionale e le prestazioni locali e l’iter delle richieste? Ossia a front office in grado di ricevere “tutti i poveri” per proporre “tutti gli interventi” nello stesso luogo, con vantaggi sia per i cittadini (che non devono peregrinare tra più servizi e sportelli, sia per i servizi (che possono gestire con più organicità i nuclei in povertà). Ma questa organizzazione può essere più difficile nel sistema del Rdc, perché prevede che i richiedenti quella prestazione accedano o a Poste Italiane o ai CAF.
 - Come sia possibile offrire ai nuclei poveri un intervento che oltre all’erogazione economica includa un percorso di inserimento lavorativo/formativo ed un progetto personalizzato. Il che significa anche poter utilizzare meccanismi previsti per il reddito minimo nazionale (come i raccordi tra Centri per l’Impiego e i servizi sociali) anche per i fruitori degli interventi locali a sostegno del reddito, sebbene non siano eleggibili al reddito minimo nazionale

3.28) Comunicazioni e supporti tra Ministero ed Enti Locali

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

Diverse modalità contestuali ⁹² :

- manuali informativi/formativi resi disponibili sul sito del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali;
- per apprendere dall’esperienza: ampie attività del Ministero di monitoraggio della messa in opera del REIS, realizzazione di un sito web ministeriale dedicato alle buone pratiche sperimentate, organizzazione a cura del Ministero di incontri a cadenza regolare tra gruppi di operatori di territori diversi
- per affiancare i territori: stato e regioni attivano canali di comunicazione diretta con i territori per rispondere a quesiti ed affrontare criticità operative.

Nel “Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà in merito all’attuazione delle Legge Delega di contrasto alla povertà” firmato il 14/4/2017 il punto 2.5) prevede che nel decreto attuativo della legge delega contro la povertà (che poi ha attivato il REI) si preveda una struttura nazionale permanente di affiancamento alle amministrazioni territoriali, nonché di supporto tecnico in tutte le azioni necessarie alla gestione del reddito minimo ⁹³ .

⁹¹ Una specifica discussione sul tema è nel capitolo di Maurizio Motta “L’integrazione del REI con le prestazioni e gli interventi di assistenza economica locale”, in Daniela Mesini (a cura di), Lotta alla povertà: i servizi al centro, Maggioli editore, 2018

⁹² AA.V., *Il Reddito d’inclusione sociale (ReIS), La proposta dell’Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino, pag. 157-159, e 398-400

⁹³ *Memorandum Governo – Alleanza contro la Povertà, 2017*, punto 2.5)

CHE COSA PREVEDE IL REI

Oltre al sistema informativo gestionale per il REI attivato dall'INPS, il D.Lgs. 147 del 15/7/2017 prevede, al comma 2 dell'art. 15, la creazione di un apposito servizio di "informazione, promozione, consulenza e supporto tecnico" sul REI presso il Ministero del lavoro e politiche sociali, anche per sostenere con interventi di tutoraggio gli ambiti che presentano criticità nella messa in opera del REI.

Sono inoltre costituiti gli organismi descritti al paragrafo 3.25), formati da diversi attori e dedicati anche al monitoraggio e supporto del sistema di contrasto alla povertà

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Decreto legge n°4/2019 non introduce meccanismi sul tema, anzi abroga l'art. 15 della normativa sul REI prima citato

NOTA DI LETTURA.

Come si era già verificato con il SIA, i servizi locali devono poter disporre, soprattutto nelle fasi di avvio di un nuovo sistema, di istruzioni chiare e complete nonché di risposte tempestive a quesiti. Sono troppo deboli strumenti che consistono solo nelle circolari e comunicati dell'INPS e dei Ministeri, ed infatti non pochi territori hanno lamentato (durante il SIA e all'avvio del REI) l'assenza di altri canali più veloci di comunicazione⁹⁴.

Al di là del sistema informativo gestionale per il reddito minimo potrebbero essere messi in opera anche altri strumenti per aiutare i governi locali:

A) Il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali potrebbe allestire un canale comunicativo di facile e veloce utilizzo per tutti gli attori locali, esplicitamente dedicato a chiarire i dubbi interpretativi che devono essere risolti per chi "vede l'utenza". Per questa stessa finalità rispetto a problemi di utilizzo dell'ISEE il Ministero ha da tempo attivato presso l'INPS il sistema delle FAQ dedicate all'ISEE⁹⁵, che tuttavia presenta al momento due grossi limiti:

- risponde solo a quesiti posti dai CAF e non dagli Enti gestori dei servizi ed erogatori delle prestazioni;
- le risposte INPS sono presentate solo in un file pdf statico di difficile consultazione, mentre sarebbe più agevole un data base consultabile con un motore di ricerca che selezioni le risposte

Altrettanto utile potrebbe essere un call center abilitato a rispondere a domande telefoniche od inviate tramite e mail certificate. Altrimenti in caso di dubbi operativi e interpretativi della normativa (che certo non mancano, inevitabilmente) si generano differenze locali non motivate, oppure servizi ed Enti gestori devono attendere circolari interpretative (la cui funzione resta indispensabile), o sentenze della Magistratura in esito a contenziosi.

B) Vi sono snodi operativi sui quali sono utili non tanto (o non solo) linee guida e/o istruzioni, ma anche socializzazione delle soluzioni messe in atto da altri, ed esperienze di buone pratiche cui ispirarsi, ad esempio sulla messa a punto di percorsi di inserimento per le persone meno capaci di reggere un lavoro. Una proposta potrebbe consistere nell'attivazione da parte del Ministero di un sito dedicato a socializzare una "bacheca di esperienze", ossia un data base che esponga "come è stato affrontato" una messa in opera del reddito minimo nei diversi territori.

⁹⁴ E' quanto emerso nella ricerca sull'attuazione del SIA svolta nel 2017 dell'Alleanza contro la povertà, visionabile sul sito dell'Alleanza (www.redditoinclusione.it) come "Rapporto di valutazione: dal SIA al REI".

⁹⁵ Le FAQ sono accessibili al link <https://servizi2.INPS.it/servizi/Iseeriforma/FrmInfoFaq.aspx>. Oppure si arriva a questo link dal sito dell'INPS seguendo il percorso "Isee post riforma 2015" – "F.A.Q."

La struttura potrebbe essere anche molto leggera e agile: chi ritiene di aver allestito buone pratiche le descrive in una sintetica pagina WEB, indicando chi si può contattare per saperne di più. E il sito espone l'indice dei temi e le pagine. La "bacheca di esperienze" potrebbe essere riservata proprio a quegli snodi che sono poco regolabili con criteri centrali, ad esempio: come si gestisce la condizionalità, quali sono le "sanzioni intelligenti" da adottare, quali le prassi professionali per la valutazione e la progettazione dei percorsi di attivazione, gli atti di intesa assunti tra diversi servizi ed Enti. Peraltro questo strumento potrebbe essere utile anche al Ministero.

3.29) I Rapporti tra Enti pubblici e Terzo settore

CHE COSA PREVEDEVA IL REIS

La messa in opera del REIS avviene con una funzione di regia in capo ai comuni, ma con ampio coinvolgimento del terzo settore, senza il quale non si ritiene possibile offrire percorsi articolati ed adeguati ai poveri. In particolare la collaborazione col terzo settore può essere efficace: nella pubblicizzazione degli interventi, nelle funzioni connesse al primo accesso (primo colloquio, valutazione dei requisiti iniziali e invio della domanda all'INPS), nel realizzare i percorsi di inclusione sociale e lavorativa. Valori aggiunti che possono essere apportati dal terzo settore sono: la possibilità di informare molte persone in condizioni di marginalità, la messa in opera di percorsi di inclusione fondati sulla valorizzazione delle capacità delle persone, l'arricchimento del monitoraggio della misura tramite i propri osservatori sull'area della povertà.⁹⁶

In ogni caso il terzo settore va coinvolto nella programmazione locale delle politiche contro la povertà.

CHE COSA PREVEDE IL REI

Il D.Lgs. 147 del 15/7/2017 prevede

- All'art. 2, comma 12: *“Al fine di agevolare l'attuazione del Rel, nonché di promuovere forme partecipate di programmazione e monitoraggio, sono istituiti un Comitato per la lotta alla povertà, che riunisce i diversi livelli di governo, e un Osservatorio sulle povertà, che, oltre alle istituzioni competenti, riunisce rappresentanti delle parti sociali, degli enti del Terzo settore ed esperti”*.
- All'art. 6, comma 6. Per il progetto personalizzato *“...I servizi territoriali operano in stretto raccordo con gli enti del Terzo settore, di cui alla legge 6 giugno 2016, n. 106, attivi nel contrasto alla povertà. L'attività di tali enti è riconosciuta, agevolata e valorizzata da parte dei competenti servizi. Sulla base di specifici accordi di reciproco riconoscimento a livello di ambito territoriale o comunale, le equipe multidisciplinari includono nella progettazione personalizzata, ove opportuno, attività svolte dagli enti del Terzo settore o presso i medesimi. Sono in particolare promosse specifiche forme di collaborazione con gli enti attivi nella distribuzione alimentare a valere sulle risorse del Programma operativo del Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD), anche al fine di facilitare l'accesso al Rel dei beneficiari della distribuzione medesima, ove ricorrano le condizioni.”*
- All'art. 13, comma 2: i comuni (coordinandosi a livello di Ambito) *“... assicurano il coinvolgimento degli enti del Terzo settore, di cui alla legge n. 106 del 2016, delle parti sociali, delle forze produttive del territorio e della comunità territoriale, nelle attività di promozione degli interventi di lotta alla povertà”; inoltre operano in stretto raccordo con gli enti del Terzo settore“...nell'attuazione degli interventi, favorendo la co-progettazione, avendo cura di evitare conflitti di interesse e assicurando il rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza”;*

⁹⁶ AA.V., *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS), La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia 2016*, il Mulino pag.56, 170-1, 483

- All'art. 14, comma 1: il Piano regionale contro la povertà è costruito “...favorendo la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore territorialmente rappresentativi in materia di contrasto alla povertà”
- All'art. 16, comma 5: L'Osservatorio nazionale sulle povertà “..e' costituito da rappresentanti delle amministrazioni componenti la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, dell'INPS, dell'ISTAT, delle parti sociali e degli enti del Terzo settore rappresentativi in materia di contrasto alla poverta', per un numero massimo di venti componenti, inclusi tre esperti eventualmente individuati dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali”
- All'art. 21, comma 4: la Rete della protezione e dell'inclusione sociale consulta le parti sociali e gli organismi rappresentativi del Terzo settore periodicamente e, comunque, almeno una volta l'anno nonché in occasione dell'adozione del Piano sociale nazionale (che governa anche la distribuzione del Fondo Nazionale per le politiche sociali, Del Piano contro la povertà, Del Piano per la non autosufficienza (per l'uso del Fondo per le non autosufficienze) Per formulare analisi e proposte per la definizione dei Piani e delle linee di indirizzo, la Rete puo' costituire gruppi di lavoro con la partecipazione dei soggetti di cui al presente comma.
- All'art. 23, comma 3: sulla base di principi di riconoscimento reciproco, gli accordi promossi dalle regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute finalizzati alla realizzazione di un'offerta integrata di interventi e di servizi a livello di ambito territoriale “...includono, ove opportuno, le attivita' svolte dagli enti del Terzo settore impegnati nell'ambito delle politiche sociali”

CHE COSA PREVEDE IL REDDITO DI CITTADINANZA

Il Decreto legge del 17/1/2019 sul Rdc:

- come descritto al paragrafo 3.25) elimina organismi di governance previsti dal REI, conservando la “Rete della protezione e dell'inclusione sociale” dell'art. 21 del D.Lgs. 147 del 15/7/2017.
- Conserva l'art. 6 del D.Lgs. 147 del 15/7/2017 nella parte (sopra descritta) del raccordo tra servizi territoriali e terzo settore entro il Piano di Inclusione Sociale.
- Conserva l'art. 23 comma 3 del D.Lgs. 147/2017 affinché gli accordi promossi dalle Regioni per coordinare i servizi sociali e gli altri enti od organismi per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute a livello di ambito territoriale includano “...ove opportuno, le attivita' svolte dagli enti del Terzo settore impegnati nell'ambito delle politiche sociali”

Dunque sono abrogati quei raccordi col terzo settore previsti nel sistema REI che non consistono in queste tre funzioni conservate, che pure consentono importanti interazioni tra Enti pubblici e terzo settore.

NOTA DI LETTURA.

Sempre che l'obiettivo del reddito minimo sia contrastare la povertà, e non solo ridurre la disoccupazione, è decisivo:

- che per definire atti programmatici locali, regionali o nazionali la lettura della povertà e dei suoi meccanismi sia effettuata anche con la forte partecipazione delle organizzazioni del terzo settore;
- che la messa in opera locale della misura avvenga anche robuste collaborazioni con le organizzazioni della società civile, e del terzo settore in particolare. Ad esempio nel costruire i progetti connessi ai Patti per l'inclusione sociale.

Peraltro dopo la riforma del terzo settore (articolata in diversi atti) il raccordo delle pubbliche amministrazioni con i soggetti che lo compongono non è più solo un modo per rendere più efficace il contrasto alla povertà, ma anche un obbligo giuridico.

INDICAZIONI MINIME DI BIBLIOGRAFIA E SITOGRAFIA

Volumi

- Caritas italiana, Povertà in attesa. Rapporto 2018 su povertà e politiche di contrasto in Italia, Maggioli, 2018
- Fondazione ASTRID, Fondazione Rosselli (a cura di), *Nuove (e vecchie) povertà: quale risposta? Reddito d'inclusione, reddito di cittadinanza, e oltre*, Il Mulino, 2018.
- Fondazione Emanuela Zancan, *Se questo è welfare. La lotta alla povertà. Rapporto 2018*, Il Mulino, 2018
- Gori C., Baldini M., Martini A., Motta M., Pellegrino S., Pesaresi F., Pezzana P., Sacchi S., Spano P., Trivellato U., Zanini N.; *Il Reddito d'inclusione sociale (ReIS). La proposta dell'Alleanza contro la povertà in Italia*, Il Mulino, 2016
- Gori, C. e Lusignoli, L. *Alleanza contro la povertà e ReI*, in *Per uscire tutti dalla crisi. Reddito d'inclusione: la sfida dell'attuazione. Le politiche contro la povertà in Italia – Rapporto Caritas 2017*, Roma, Caritas italiana, pp. 45-54 (accessibile al link http://www.caritas.it/materiali/Pubblicazioni/libri_2017/rapp_caritas_politichepoverta2017.pdf).
- Mesini D. (a cura di), *Lotta alla povertà: i servizi al centro. Sfide e opportunità dall'introduzione del REI*, Maggioli editore, 2018
- Motta M. *REI. Contrasto alla povertà e reddito minimo. Il Reddito di Inclusione: che cos'è, come si usa, cosa va fatto per migliorarlo*, Maggioli editore, Rimini, 2018.
- Ranci Ortigosa E., *Contro la povertà. Analisi economica e politiche a confronto*, Francesco Brioschi editore, 2018
- Saraceno C., *Il lavoro non basta: la povertà in Europa negli anni della crisi*, Feltrinelli, Milano, 2015.

Siti web (ultima consultazione effettuata: 22/1/2019)

Di soggetti istituzionali

- www.lavoro.gov.it (sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali)
- www.istat.it/it/archivio/poverta (sito dell'ISTAT nella parte dedicata alla povertà)
- www.anpal.gov.it (sito dell'Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro)

Altri

- www.acli.it
- www.astrid-online.it/welfare-lavoro/index.html
- www.bollettinoadapt.it
- www.caritasitaliana.it
- www.grusol.it
- www.ideeinrete.coop
- www.redditoinclusione.it (sito della Alleanza contro la Povertà)
- www.secondowelfare.it
- www.welforum.it