

Non c'è dubbio che il "sistema Rel" è una vera riforma, da non sottovalutare, ma **le politiche contro la povertà sono politiche "esigenti"**, almeno sotto due profili:

- 1) Per essere efficaci implicano un **mix di interventi e azioni** coordinate, e da parte di più attori. Una ovvietà, ma da non dimenticare mai: non si combatte la povertà solo erogando denaro
- 2) Le prestazioni a sostegno del reddito richiedono una attenta **progettazione di tutti i meccanismi** che le regolano. Ciò che davvero riceve il cittadino deriva dal gioco dei diversi criteri prescelti. Dunque nessun criterio va sottovalutato e ...il diavolo si annida nei dettagli.

In questo intervento vorrei quindi discutere di almeno 4 dei molti criteri del Rel che suggeriscono criticità e miglioramenti.

Il Rel non ha eliminato la competenza giuridica dei Comuni nel gestire assistenza economica verso i poveri. Dunque propongo alcuni snodi che riguardano il Rel, ma che possono anche servire per questa domanda: nel riordinare l'assistenza economica locale “dopo il Rel”, **ci sono criteri del Rel che sarebbe meglio non importare?**

A) ACCESSO AL REI: IL PERMESSO DI SOGGIORNO E LA RESIDENZA ANAGRAFICA

Può chiedere il REI una famiglia nella quale almeno il richiedente (e non tutti i componenti del nucleo):

- a) se straniero non UE, possiede un permesso di soggiorno UE di lungo periodo
- b) ed inoltre (anche se italiano) ha residenza anagrafica in Italia da almeno 2 anni.

Queste selezioni sono uno snodo politicamente molto delicato, perché sono soprattutto **“barriere all’accesso per gli stranieri”**. Esistono normativa europea e sentenze della Corte Costituzionale in base alle quali **non è legittimo** introdurre limitazioni nell’accesso a prestazioni sociali solo in ragione della cittadinanza non italiana. Dunque la scelta del Rel è di limitare gli accessi tramite un criterio che più seleziona gli immigrati recenti, ossia il tipo di permesso di soggiorno e la durata di presenza nel territorio. Anche se

applicandolo solo al “richiedente. Propongo **qualche criticità di questo criterio di selezione**

1) **DIRITTI DI SERIE A E DIRITTI DI SERIE B?**

Se il REI vuole essere il livello essenziale contro la povertà, **perché deve essere diverso da altri livelli essenziali che non implicano questi limiti?** E' vero che molte prestazioni nazionali contro la povertà prevedono un permesso UE di lungo periodo (ma non tutte). Ma quasi nessuna prevede anche residenza pregressa. Inoltre può fruire del SSN chi ha qualunque permesso di soggiorno e residenza anagrafica, e possono accedere alla scuola dell'obbligo i minori stranieri irregolari (senza permesso di soggiorno né residenza anagrafica). Dunque vogliamo che nel welfare italiano si

possa essere curati e istruiti senza questi vincoli, ma invece che siano limitativi per poter alimentarsi, vestirsi, pagare l'affitto (cioè non essere poveri assoluti)? **Ricevere rimedi per non essere poveri è meno importante di riceverne per non essere malati o analfabeti?**

2) DUBBI DI INCOSTITUZIONALITÀ

La Corte Costituzionale nel 2013 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.** Non si può

presumere che chi risiede da meno tempo versi in stato di bisogno diverso da chi ha residenza da più mesi, e perciò questa differenza è in contrasto con i principi costituzionali di **ragionevolezza e di uguaglianza**. Irragionevolezza tanto più rilevante in un intervento che vuole essere il primo “livello essenziale contro la povertà”. E la Corte Costituzionale aveva dichiarato che il contrasto alla povertà riguarda “...***un bisogno primario dell’individuo che non tollera un distinguo correlato al radicamento territoriale***”

3) CONTRADDIZIONI INTERNE ALLA PRESTAZIONE CONTRO LA POVERTÀ

Non possono accedere al Rel i nuclei nei quali non vi è almeno un componente con permesso di soggiorno UE di lungo periodo. Ma

quel permesso implica anche il possesso di un reddito non inferiore all'importo dell'assegno sociale INPS, crescente in base al numero dei familiari a carico. Dunque **per accedere al reddito minimo contro la povertà bisogna che il richiedente...non sia povero?**

4) DIMENTICANZE

Molte leggi regionali sui servizi sociali tengono conto che vi sono stranieri non UE presenti in modo irregolare (senza permesso di soggiorno né residenza anagrafica) i quali possono essere in gravi situazioni di bisogno **ma al contempo sono inespellibili dall'Italia in base alla normativa sull'immigrazione, come le donne in stato di gravidanza o i minori stranieri non accompagnati.** Quindi in molte regioni si prevedono per queste persone interventi urgenti o

indifferibili, o accessi a prestazioni di contrasto della povertà. Merita segnalare che il Rel invece non considera in alcun modo il problema.

5) ESCLUSIONI DISTORTE

Prestazioni che richiedano almeno 24 mesi di residenza in Italia escludono:

- a) i senza dimora che ottengono (finalmente) una residenza anagrafica presso una residenza fittizia del Comune (che è un diritto soggettivo).**
- b) oltre che gli stranieri immigrati, anche gli italiani rientrati da loro emigrazione.**

Ricordiamo il “compromesso” del REI: solo il richiedente deve avere la residenza qualificata. **Ma nuclei composti solo dalle persone qui elencate non possono richiedere il REI.**

6) CHE COSA È IL “RADICAMENTO NEL TERRITORIO”?

Prevedere una permanenza minima sullo stesso territorio per poter richiedere interventi contro la povertà poggia anche sull’idea che è opportuno assistere solo persone che abbiano maturato un “**radicamento**” nel territorio, con due possibili motivazioni:

- a) un progetto di inserimento (lavorativo o sociale) **ha più speranza di successo** se chi ne fruisce ha già legami col territorio;
- b) È bene che la spesa pubblica di sostegno vada a persone che sono membri della comunità non da poco tempo. Anche per

ipotetiche **ricadute in termini di investimento sociale** (meglio spendere risorse pubbliche verso persone che resteranno nella comunità, arricchendone così il capitale sociale).

Ma si tratta di presupposti dei quali è facile verificare la distanza dalla realtà:

- nulla dimostra che una più lunga stanzialità nel territorio sia miglior garanzia di successo nell'uscita dalla povertà. Infinitamente di più hanno peso le caratteristiche personali e familiari (istruzione, occupabilità, risorse interne al nucleo).
- E' poco reale immaginare che le famiglie in difficoltà stiano in un territorio solo perché ricevono interventi sociali: non sono questi che frenano le famiglie a spostarsi non appena trovano altrove

migliori opportunità di lavoro, o di abitazione, o di vicinanza a parenti che possono aiutare. E se si teme una residenza opportunistica (il c.d. turismo sociale) qui stiamo discutendo di criteri nazionali, ininfluenti sui trasferimenti tra regioni o comuni

Derivare un diritto soggettivo ad essere assistiti dal **“*meritarlo perché si è radicati nel territorio*”** rischia fantasie sociologiche: essere da 24 mesi in un territorio di per sé non significa far parte attiva di quella comunità, né dà forma ad alcun radicamento concreto.

Che cosa è infatti il “radicamento nel territorio”? Pensiamo a queste situazioni:

- a) 40enne residente dalla nascita nel comune, che vive da sempre di spaccio e piccoli furti, non paga imposte locali perché esente, non partecipa alla vita della comunità**
- b) Marito e moglie marocchini con permesso di soggiorno per lavoro rinnovato che risiedono anagraficamente da 20 mesi. Frequentano la moschea e una associazione di migranti**
- c) 65enne di cittadinanza italiana rientrato da 15 mesi dopo 20 anni di emigrazione in Argentina. Partecipa alle iniziative del comune e si è candidato per essere eletto consigliere comunale**
- d) Residente da 20 anni, con domicilio in Svizzera dove lavora continuativamente. Vive nel comune di residenza (in Italia) solo un week end ogni 3. Non va a votare né ha rapporti con la comunità di residenza.**

In base al solo criterio della “residenza qualificata” (di almeno 2 anni), trascurando gli altri criteri e la condizione economica, sono ammessi alla prestazione: a) e d), non sono ammessi: b) e c). **Ma chi è più “radicato”?**

Dunque se vogliamo poggiare il diritto sul “radicamento nel territorio” il rischio è di infilarsi nel dover **misurare “quando la stanzialità fa diventare meritevoli”**.

7) DIFFICOLTÀ OPERATIVE

Per accedere al Rei va verificato se il richiedente risiede in Italia da almeno 24 mesi. Ma se ha vissuto in più Comuni occorre che i front office possano eseguire una lettura della storia delle residenze anagrafiche in Italia, oggi non disponibile

Ma queste selezioni sono almeno utili per contenere la spesa?

E' facile con un breve calcolo dimostrare che producono effetti di contenimento dell'utenza **solo nei primi anni**, perché (salvo che emigrino o escano dalla povertà) col tempo i nuclei acquistano i due anni di residenza, e in diversi casi il permesso di soggiorno di lungo periodo, e quindi si aggiungono man mano ai nuovi casi che già hanno questi requisiti, anzi con un **effetto cumulativo** nel tempo. Dunque sono selezioni che operano molto poco per limitare la spesa se non nel breve periodo. E per contro in una prestazione che vuole essere un "livello essenziale/diritto soggettivo" contro la povertà introducono per numerose famiglie "diritti diminuiti" e una

“cittadinanza differenziale” (con buona pace della retorica sui “diritti di cittadinanza”).

Un possibile miglioramento per il reddito minimo può quindi consistere nel prevedere che sia fruibile da persone che:

- abbiano residenza in Italia, senza durate pregresse;**
- siano in possesso di un regolare permesso di soggiorno, non necessariamente UE di lungo periodo**

E prevedendo possibili deroghe per persone senza tali requisiti ma inespellibili in base all’ordinamento sulla presenza degli stranieri.

B) COME SI MISURA LA POVERTÀ, E COME SI CALCOLA IL REI.

Un contributo contro la povertà dovrebbe innalzare ad un “reddito minimo” le risorse economiche di cui la famiglia dispone nel momento della richiesta, ossia il suo “**reddito disponibile**”. Il ReI identifica il “reddito disponibile” del nucleo con il suo ISEE ed ISRE, che però **non lo descrivono bene**, perché:

- contengono i redditi lordi, e quindi **risorse che le persone non hanno mai visto**: le ritenute fiscali alla fonte
- sono entro l'ISEE (e l'ISRE) i trattamenti assistenziali che la famiglia ha ricevuto in passato a sostegno della povertà (nazionali o locali), **anche se da tempo il nucleo non li riceve più.**

- ISEE e ISRE misurano redditi **“vecchi”** rispetto al momento della richiesta di prestazione. E anche i patrimoni mobiliari ed immobiliari (entro l'ISEE) sono vecchi.
- l'ISEE considera come componente della disponibilità economica anche **patrimoni immobiliari dai quali il nucleo non può “ricavare denaro”**. Ad esempio immobili pignorati, e fabbricati inagibili e inabitabili

Dunque il Rel (e l'ISEE) misurano la povertà col doppio rischio di :

- a) **falsi positivi** (nuclei che sembrano poveri e non lo sono). Ad esempio:

- chi ha aumentato il proprio reddito dopo il periodo dei redditi inclusi nell'ISEE e nel'ISR, anche se tra poco torneremo sul punto
- chi ha aumentato i propri patrimoni mobiliari o immobiliari dopo il momento che valuta questi beni entro l'ISEE, ad esempio in conseguenza di una eredità, un vendita o una vincita

b) **falsi negativi (nuclei che non sembrano poveri e invece lo sono).**

Ad esempio:

- chi ha perso redditi dopo quelli inclusi nell'ISEE. Chi ha perso redditi può presentare un "ISEE corrente", ma solo se ha perso lavoro e se l'ISR è diminuito di almeno il 25%. Dunque **non può presentare un ISEE corrente** chi ha perso lavoro ma non in

questa misura, oppure il nucleo che ha diminuzione di redditi non da lavoro.

- Chi ha un ISEE innalzato da vecchi trattamenti economici contro la povertà che da mesi non riceve più**
- chi ha dovuto erodere il proprio patrimonio mobiliare e/o immobiliare dopo il 31 dicembre dell'anno cui si riferisce l'ISEE, ad esempio per funerali o per assistere non autosufficienti.**

Come si calcola il Rel

Giustamente individuando una somma da erogare variabile, che alzi il reddito disponibile ad un minimo da garantire definito in base al numero dei familiari. Ma da questo “minimo da garantire” l'INPS detrae l'ISR del nucleo, come se l'ISR descrivesse le risorse attuali

del nucleo. E di nuovo, visto che si usa una componente dell'ISEE (ossia l'ISR) **si tolgono dal “minimo da garantire”**

- redditi non attuali**
- redditi al lordo delle ritenute fiscali**
- trattamenti assistenziali percepiti in passato e da tempo cessati, a meno che gli erogatori li abbiano già caricati nel Casellario dell'assistenza INPS**

E' certo indispensabile valutare la condizione economica (“misurare la povertà”) considerando non solo i redditi ma anche i patrimoni (mobiliari ed immobiliari) considerando che nel welfare italiano purtroppo per gli interventi più costosi contro la povertà (assegni sociali, integrazioni al minimo, maggiorazioni sociali delle pensioni)

non si valuta in questo modo la condizione economica, **con l'effetto (gravemente dimenticato dalla politica) di molti “soldi pubblici per i poveri” che vanno anche a non poveri.**

La normativa sul Rel ben si accorge dell'esigenza di considerare redditi più attuali (e non “vecchi”), e introduce **due novità:**

- a) dal settembre 2018 i redditi entro l'ISEE saranno quelli dell'anno fiscale precedente; e non più del secondo anno fiscale precedente (e non solo per il Rel)
- b) chi svolge attività lavorative avviate nell'anno dei redditi inclusi nell'ISEE, od iniziate durante la fruizione del Rel, deve comunicarlo all'INPS tramite apposito modulo, indicando qual è il reddito lordo previsto per l'anno in corso. Ma:

- Non si capisce come il cittadino possa comunicare i redditi “annui previsti”, cioè **dichiararli prima di riceverli**, stante che in un anno possono essere molto variabili in importo e durata, vista la frequenza di lavori a tempo determinato.
- Invece di far dichiarare i redditi “presenti al momento della prestazione”, addirittura **si fanno dichiarare quelli futuri**

Resta dunque la **necessità di riformare meglio l'ISEE** per catturare redditi e beni davvero disponibili nel momento della prestazione.

C'è anche da chiedersi se Rei non rischi di considerare i **patrimoni mobiliari** con inadeguata selettività. Al Rei possono 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).

- **è corretto non valutare uno stock minimo di risorse finanziarie perché rimanga in piena disponibilità al nucleo**
- **ma è bene chiedersi se interventi per contrastare la povertà assoluta debbano essere erogati anche a nuclei che possiedono patrimoni mobiliari come questi. Può avere il Rel un nucleo di 2 adulti e un minore che ha 10.000 Euro in banca.**

**C) IN CHE COSA CONSISTE LA PRESTAZIONE ECONOMICA;
DENARO O CARTA ACQUISTI?**

Il Rel viene erogato tramite una Carta acquisti, e il beneficiario può riscuotere in contanti non più del 50% dell'erogazione al mese.

Conseguenti criticità:

- se vi è a scarsa presenza nel territorio di market aderenti al circuito Mastercard
- difficoltà che molti beneficiari del Rel con scarsa autonomia, possono avere nell'usare il PIN e la Carta Rel..

Ma un punto è decisivo, e più efficace di lunghe analisi può risultare una testimonianza di una possibile beneficiaria:

“Perché se devo comprare le calze o la frutta debbo andare per forza al supermercato e non al mercato rionale dove costano meno?”

E perché se vado a fare spesa con le mie amiche devo farmi riconoscere al supermercato (dalle amiche, dalla cassiera e anche da chi è in coda alla cassa) come “povera” e portatrice della tessera dei poveri? Piuttosto di queste umiliazioni rinuncio alla carta acquisti”.

Erogare tramite una “carta acquisti” impone al beneficiario di esibire la sua condizione di povertà in luoghi pubblici **generando non solo stigma delle persone, ma autoesclusione di possibili beneficiari.**

Un obiettivo della “carta acquisti” potrebbe essere quello di tutelare le persone incapaci di acquistare in modo appropriato ai loro bisogni primari (vitto, vestiario) perché tendono a sprecare il denaro

(alcolisti, dipendenti da sostanze o da gioco). Ma questo importante obiettivo non va raggiunto imponendo a tutti una forzata fruizione solo di carte prepagate, bensì **prevedendo altre modalità (peraltro da anni in uso nei servizi locali), ad esempio:**

- che il delegato alla riscossione possa essere un operatore dei servizi od un terzo**
- 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.**

E questo potrebbe essere uno dei contenuti del “patto con il servizio” con il beneficiario.

C'è un'altra criticità da non dimenticare: l'utilizzo della Carta Rei per prelievi in contante presso banche comporta una commissione di 1,75 Euro, mentre presso Poste Italiane la commissione è di 1 Euro. Chiunque di noi può usare il suo bancomat (volontario) 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 Rel) costa ai poveri un onere ad ogni prelievo!**

D) LA DURATA DELL'INTERVENTO

Il Rel è riconosciuto per un massimo di 18 mesi, dopo i quali non può essere rinnovato se non trascorsi 6 mesi. Il rinnovo del Rel è per un periodo non superiore a 12 mesi. Il Piano 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. Se la fruizione del Rel viene interrotta in seguito a sanzioni l'intervento può essere richiesto nuovamente per una durata complessiva non superiore al periodo residuo non goduto a causa delle sanzioni.

La principale ragione di un limite alla durata della prestazione è di evitare una dipendenza cronica dei nuclei poveri dal sostegno pubblico al reddito, che può rendere non conveniente una attivazione per cercare lavoro e autonomia (ridurre il rischio di “trappole della povertà” generate dal Rel**).**

Ma prevedere che il Rel non possa essere fruito continuativamente **serve a questo scopo? Per evitare solo opinioni sarebbe opportuno**

disporre di evidenze empiriche, e non ve ne sono che dimostrino come interrompere la fruizione o prevedere limiti di durata produca di per sé effetti positivi nei nuclei poveri, ad esempio stimolando la loro iniziativa per “uscire dall’assistenza”.

Peraltro trovare fonti di reddito per uscire dalla condizione di assistiti **non deriva certo dalla modulazione degli interventi assistenziali**, quanto dalla natura del mercato del lavoro e delle opportunità reali.

Le interruzioni del Rel rischiano da un lato di non essere utili per non incappare nella trappola della povertà e dall’altro di generare mancata tutela dei nuclei poveri **che può 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 Rel diventa inutile.

Un miglioramento del Rel è perciò di erogarlo sino a quando sono venuti meno i motivi che lo hanno generato, tra i quali la condizione economica deprivata. Meccanismo che è **da sempre operante per diversi interventi di sostegno del reddito continuativi. Altrimenti si pensa al “reddito minimo” solo come una sorta di premio per chi dimostra di “avere i numeri” per conseguire l'autonomia. Salvo future modifiche oggi il Rei si può ottenere per un massimo di 20 mesi “una volta nella vita”**

Naturalmente deve essere prevista una **scadenza “fisiologica”** della prestazione, col vincolo di ripresentare la richiesta e con una nuova istruttoria per valutare i requisiti per ottenere l'intervento, ad esempio ogni 12 mesi.

ALCUNE CONCLUSIONI:

1) Anche se la contingenza politica od economica dovesse costringere a conservare qualcuno dei criteri restrittivi oggi presenti nel Rel:

a) Questi criteri **non possono essere motivati come “tecnicamente indispensabili”**, o come “necessari per l'efficacia” della prestazione. Vanno riconosciuti come fondati

solo o su presupposti ideologico/culturali o su esigenze di razionare la spesa.

b) Rispetto al razionamento della spesa:

- Alcuni criteri (come una durata di residenza pregressa) **sono nel medio periodo inefficaci** a questo scopo.
- Se proprio occorre razionare, **riflettiamo sui criteri che producono meno danno ai poveri (ed ai servizi)**: ad esempio può essere “meno dannoso” un importo erogato più contenuto invece di un limite alla durata di erogazione.

2) Se l'obiettivo è un reddito minimo allora ciò che va valutato del Rel non è solo il take up (ossia la differenza tra utenti eleggibili e utenti che davvero hanno fruito), ma anche **“quanti e quali poveri”**

non sono eleggibili, ossia sono esclusi dal REI. E dunque va scelto su quale registro collocare un reddito minimo:

- più inclusivo ed efficace; ma più costoso;
- più selettivo e meno efficace. E (in parte) meno costoso.

Ma attenzione: le limitazioni nell'accesso al REI spostano richieste e tensioni sociali degli esclusi sui Comuni (e i loro Enti gestori) o sul terzo settore. I poveri non spariscono per legge: meno sono tutelati con misure nazionali e più premeranno sui soggetti locali.

3) Qualunque riforma ha bisogno di manutenzione. Dunque un importante ruolo di chi opera contro la povertà è di verificare nei fatti i possibili punti di crisi, e “dare voce” di conseguenza a proposte di miglioramento. Ma attenzione: è possibile che i servizi

possano non accorgersi di alcune delle criticità elencate perché “non si vedono”. Ad esempio:

- **esclusi perché il loro ISEE (o ISRE) fa apparire “non poveri” nuclei che invece lo sono**
- **persone che rinunciano alla prestazione perché non in grado di gestire l’iter di accesso, oppure per rifiuto del dover esibire la carta acquisti dei poveri**
- **nuclei che dopo la sospensione del Rel precipitano in percorsi di grave emarginazione (ad esempio perdita della casa o delle utenze domestiche)**

Se vi interessano materiali sul Rel: tinyurl.com/iniziativarei