

<p>PROPOSTE DI EMENDAMENTI AL DECRETO LEGGE SUL REDDITO DI CITTADINANZA, IL DECRETO LEGGE N° 4/2019, IN G. UFF. 28/1/2019 (di Maurizio Motta)</p>
--

Le proposte di emendamento sono esposte secondo l'indice che segue. Per ciascuna sono presentati una motivazione ed il testo dell'emendamento

A) L'informazione ai possibili beneficiari.....	2
Testo dell'emendamento 1)	2
B) Il permesso di soggiorno e la residenza. Snodi e rischi di incostituzionalità	3
Testo dell'emendamento 2)	4
C) Dove si richiede l'intervento: i luoghi di primo accesso dell'utenza.....	4
Testo dell'emendamento 3)	5
D) La valutazione del bisogno e il percorso nei servizi	5
Testo dell'emendamento 4)	6
E) In che cosa consiste la prestazione economica: denaro o carta acquisti?	6
Testo dell'emendamento 5)	7
Testo dell'emendamento 6)	8
F) Come misurare la condizione economica.....	8
Testo dell'emendamento 7)	9
Testo dell'emendamento 8)	10
G) I PATRIMoni MOBILIARI	10
Testo dell'emendamento 9)	11
H) Le spese per l'abitazione.....	11
Testo dell'emendamento 10)	11
I) La durata dell'intervento.....	11
Testo dell'emendamento 11)	11
L) Le dichiarazioni dei richiedenti ed i controlli.....	12
Testo dell'emendamento 12)	12
M) La condizionalità e le sanzioni previste.....	12
Testo dell'emendamento 13)	12
Testo dell'emendamento 14)	13
N) Il potenziamento dei servizi locali.....	13
Testo dell'emendamento 15)	13
O) I sistemi informativi e la loro architettura	13
Testo dell'emendamento 16)	14
P) Ricomposizione delle prestazioni nazionali di sostegno del	15
Testo dell'emendamento 17)	16

Testo dell'emendamento 18)	16
Q) La governance territoriale ed il ruolo dei comuni	17
R) La governance nazionale ed i Piani contro la povertà	17
Testo dell'emendamento 19)	17
S) Valutazione degli esiti e monitoraggio	18
Testo dell'emendamento 20)	18
T) Il rapporto tra reddito minimo nazionale e le prestazioni locali di sostegno del reddito.....	18
Testo dell'emendamento 21)	19
Testo dell'emendamento 22)	19
U) Comunicazioni e supporti tra Ministero ed Enti Locali.....	19
Testo dell'emendamento 23)	19

A) L'INFORMAZIONE AI POSSIBILI BENEFICIARI

Motivazione

Se l'intervento contro la povertà vuole essere un livello essenziale da garantire, l'informazione a chi potrebbe fruirne deve essere il primo diritto da tutelare, pena una prestazione che smentisce la sua natura. Vi sono molti poveri che difficilmente possono utilizzare informazioni trasmesse solo dai media, e sono proprio i più fragili; ad esempio persone senza dimora che vivono in strada o nei dormitori, che vivono sole in borghi o case isolate, che non usano giornali e TV, con problemi psichiatrici o di disabilità intellettiva, vittime di tratta o di prostituzione. Dunque è indispensabile che il sistema gestisca anche iniziative mirate per informare i poveri che potrebbero non avere conoscenza di un loro diritto. E' troppo poco confidare solo sui media o sul passaparola tra i poveri.

Queste azioni di informazione capillare mirata ai più fragili richiedono:

- a) di esplicitare che questa funzione sia incardinata nella competenza di un soggetto pubblico;
- b) di individuare come attore un soggetto radicato nel territorio, in primis i comuni, per più ragioni:
 - possono utilizzare molti canali informativi: dai propri diversi servizi al coinvolgimento costante di tutti i soggetti della comunità locale;
 - non è sufficiente accontentarsi di una campagna informativa iniziale; occorre invece prevedere ripetizioni e reiterazioni di diverse iniziative informative, che solo localmente sono attivabili;
 - occorre poter organizzare anche iniziative proattive dei servizi, cioè non limitarsi ad aspettare l'utenza, ma "andare a cercare" i più fragili.

Testo dell'emendamento 1)

Al termine dell'articolo 1 del Decreto legge 4/2019 è aggiunto il seguente comma 3:

"3) I comuni, coordinandosi a livello di ambito territoriale, anche in attuazione di modalità definite dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano, organizzano diffusione dell'informazione per accedere al Rdc, con particolare attenzione all'obiettivo di raggiungere possibili fruitori che potrebbero non essere informati del beneficio. La diffusione di informazioni mirate costituisce livello essenziale delle prestazioni".

B) IL PERMESSO DI SOGGIORNO E LA RESIDENZA. SNODI E RISCHI DI INCOSTITUZIONALITÀ

Motivazione

Prevedere in una prestazione che vuol essere il livello essenziale contro la povertà che il richiedente debba avere 10 anni di presenza in Italia e (se straniero non UE) un permesso di soggiorno di lungo periodo, produce queste distorsioni

- 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 bizzarro paradosso: se stranieri non UE, 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"*¹. E diverse sentenze della Corte hanno cassato leggi regionali che imponevano 10 anni di residenza per accedere a prestazioni sociali.
- d) Sarebbero esclusi dal reddito minimo i nuclei composti da queste persone, sino a quando maturano le durate previste di residenza:
 - 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
 - senza fissa dimora che ottengono una residenza anagrafica presso una residenza fittizia del Comune.
 - oltre che gli stranieri immigrati, anche gli italiani rientrati da loro emigrazione all'estero.
- 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 reddito minimo nazionale (con residenza pregressa) e "tutto il resto" (senza). Con un ulteriore paradosso: vi sono norme nazionali o regionali che impegnano i servizi sociali locali in

¹ Sentenza della Corte Costituzionale n° 222/2013

percorsi di aiuti (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

Testo dell'emendamento 2)

Nell'articolo 2 del Decreto legge 4/2019, al comma 1, lettera a):

- al termine del punto 1) le parole *“del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo”* sono sostituite dalle seguenti *“di permesso di soggiorno di durata almeno annuale”*
- al punto 2) le parole *“per almeno 10 anni, cui gli ultimi due considerati”* sono eliminate.

C) DOVE SI RICHIEDE L'INTERVENTO: I LUOGHI DI PRIMO ACCESSO DELL'UTENZA

Motivazione

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; diversi aspetti meritano attenzione:

- a) Se il percorso per accedere all'intervento impone che il richiedente si presenti solo ai CAF o a Poste Italiane uno dei rischi è la mancata fruizione della prestazione da parte dei nuclei/persona più fragili, 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 (raccogliere 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 sanitaria

Dunque vanno migliorati tre meccanismi del sistema previsto dal Decreto Legge:

- 1) Il fatto che il primo accesso debba necessariamente effettuarsi solo in luoghi che svolgono funzioni esclusivamente amministrative (ricezione della richiesta e verifiche formali di accessibilità). Infatti 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.
- 2) Il rischio che proprio i nuclei più deprivati non abbiano adeguate capacità di utilizzare solo CAF e Poste Italiane, peraltro spesso di non agevole accesso
- 3) Il luogo di primo accesso deve anche poter informare su tutte le altre prestazioni esistenti a sostegno del reddito, operanti oltre al reddito di cittadinanza; sempre allo scopo di non far perdere possibili opportunità e diritti ai poveri che non ne sono informati. Funzione che CAF e Poste Italiane non svolgono.

Testo dell'emendamento 3)

Nell'articolo 5 del Decreto legge, al termine del comma 1 è aggiunta la seguente frase:

“I comuni, coordinandosi a livello di ambito territoriale, anche in attuazione di modalità definite dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano, possono organizzare punti di accesso dedicati ad accogliere le richieste del Rdc, utilizzando le stesse piattaforme previste per gli altri soggetti che ricevono tali richieste. Tali punti di accesso sono altresì dedicati a supportare, nella presentazione delle richieste del Rdc, famiglie e persone in condizioni di limitata autonomia, e vengono abilitati all'inoltro all'INPS delle richieste del Rdc”.

Inoltre nell'articolo 5 del Decreto legge, dopo il comma 1) è aggiunto il seguente comma 1.bis)

“1.bis) I soggetti che ricevono le richieste per il Rdc sono tenuti a concordare con i comuni, coordinati a livello di ambito territoriale ed in attuazione di modalità definite dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano, modalità che consentano ai richiedenti di ricevere informazioni puntuali su tutte le prestazioni a contrasto della povertà oltre al Rdc”

D) LA VALUTAZIONE DEL BISOGNO E IL PERCORSO NEI SERVIZI

Motivazione

Nel percorso “accesso - valutazione - intervento” il modello del Reddito di cittadinanza opera significative modifiche rispetto al REI:

- nel REI l'accesso è presso punti dedicati allo scopo, che eseguono una valutazione preliminare 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, oppure da equipe che includono questi due servizi più eventuali altri
- nel Rdc si elimina l'analisi preliminare dei bisogni per tutti i nuclei richiedenti (abrogando parte dell'art. 5, comma 3 del D.Lgs. 147/2017) e l'accesso è presso i CAF o Poste Italiane, o telematico. Segue una convocazione del Centro per l'Impiego (che attiva un Patto per il Lavoro) per i nuclei che contengono specifiche tipologie di componenti; oppure dei servizi sociali quando non è presente almeno un componente con caratteristiche e requisiti che si ipotizza favoriscano l'occupazione; ed i servizi sociali attivano un Patto per l'Inclusione Sociale (con modalità e contenuti identici a quanto previsto nel REI)

Dunque nel Rdc far attivare il progetto a cura dei servizi sociali o dei Centri per l'Impiego non deriva da una valutazione preliminare, ma solo dalla presenza di requisiti oggettivi, sebbene poi, conosciuto il nucleo, il progetto dei servizi sociali possa ridiventare un Patto per il Lavoro affidato ai Centri per l'impiego.

Questo iter rischia di produrre i seguenti effetti problematici:

- a) Per nuclei familiari che vengono in primis convocati dai Centri per l'impiego:
 - questi servizi possono non essere in grado di identificare che nel nucleo sono presenti anche problemi diversi dalla mancanza di lavoro, ossia che richiederebbero un “Patto per l'inclusione sociale”;
 - e se fossero in grado di farlo rischiano di limitarsi ad “indirizzare” il nucleo ai servizi sociali, mettendo in moto una sua peregrinazione che può condurre a un progetto di aiuto non coordinato, o solo dopo diverso tempo; oppure alla perdita della presa in carico proprio dei nuclei più fragili, per la loro incapacità a muoversi da soli nella rete dei servizi.

- Inoltre il nucleo che incontra solo i Centri per l'Impiego può non ricevere un importante servizio: l'informazione su tutte le altre prestazioni esistenti contro la povertà oltre al Rdc, nazionali o locali
- b) Per i nuclei che vengono in primis convocati dai servizi sociali esiste il rischio inverso, ossia di dover poi essere reindirizzati ai Centri per l'Impiego; anche se il Decreto Legge prevede (all'art. 4, commi 11 e 12) in questa sede una valutazione multidisciplinare. Pertanto è opportuno introdurre meccanismi che limitino questi rischi, da un lato consentendo con più appropriatezza e tempestività di individuare il servizio che deve attivare il progetto più idoneo, e dall'altro di garantire forti raccordi operativi tra servizi sociali e del lavoro

Testo dell'emendamento 4)

Nell'articolo 4 del Decreto legge, dopo il comma 14 è aggiunto il seguente comma 14.bis: *“14.bis) Per consentire che nel nucleo familiare vengano con appropriatezza e tempestività individuati i bisogni prevalenti, connessi alla sola carenza di lavoro ovvero ad altri problemi sociali, e di conseguenza si possa individuare il servizio che deve attivare il progetto più idoneo, vengono assunte intese che impegnino i Centri per l'Impiego ad assumere, nell'esecuzione delle funzioni previste nel presente articolo, modalità efficaci di coinvolgimento dei servizi sociali e raccordo operativo per le azioni in esso descritte, mirate in particolare a garantire stretto coordinamento nella presa in carico dei nuclei più fragili. Tali intese e modalità sono definite dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano. Le modalità di raccordo devono anche individuare come venga garantita ai richiedenti il Rdc una adeguata informazione su tutte le altre prestazioni esistenti a contrasto della povertà.*

Nell'accoglienza descritta di persone e nuclei i Centri per l'Impiego svolgono altresì una valutazione mirata ad evidenziare se nel nucleo sono presenti non solo problemi connessi alla mancanza di lavoro, ma anche problemi che richiedono un accesso ai servizi sociali o un Patto per l'inclusione Sociale. Strumenti per attivare tale valutazione sono predisposti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, anche utilizzando indicatori oggettivi ricavabili dai sistemi informativi, e possono essere attivati dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano nell'ambito delle funzioni descritte al presente comma”

E) IN CHE COSA CONSISTE LA PRESTAZIONE ECONOMICA: DENARO O CARTA ACQUISTI?

Motivazione

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

- imporre un utilizzo del contributo pubblico solo per l'acquisto di beni e servizi ritenuti primari, e non voluttuari;
- 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.

E' anche opportuno chiarire come nel Rdc si superi il dispositivo operante nel REI descritto secondo il quale l'utilizzo della Carta Rel implica un costo per il fruitore, paradossale dato che si tratta di uno strumento di contrasto alla povertà.

Il decreto legge prevede il vincolo a "spendere ogni mese" l'importo erogato sulla Carta Rdc. Ma questo può essere ingiustamente punitivo per chi non abbia materiali possibilità a farlo, e non per sua responsabilità, ad esempio per ricoveri ospedalieri o simili. Poiché è ingestibile prevedere che il vincolo a spendere sia derogabile in base a condizioni di impossibilità accertate, è più efficace eliminare il vincolo.

Testo dell'emendamento 5)

Nell'articolo 5 del Decreto legge, al comma 6 all'inizio, le parole "Il beneficio economico è erogato attraverso la Carta Rdc" sono sostituite dalle seguenti "Il beneficio economico è erogato come da disposizioni del richiedente tramite accredito a cura dell'INPS, ovvero tramite somma di denaro riscuotibile presso il gestore del servizio della Carta Rdc come appresso indicato; ovvero attraverso la Carta Rdc come descritto di seguito. Questa ultima modalità viene attivata esclusivamente quando i servizi sociali dei comuni abbiano individuato rischi di incapacità di uso appropriato del denaro da parte dei fruitori del Rdc, includendo tale valutazione motivata nel Patto per l'Inclusione previsto all'articolo 4. Nel caso di utilizzo della Carta Rdc per prelievi di contante tale prelievo non implica costi da detrarre dalla Carta".

Testo dell'emendamento 6)

Nell'articolo 3 del Decreto legge, il comma 15 è soppresso

F) COME MISURARE LA CONDIZIONE ECONOMICA

Motivazione

Soprattutto per un intervento mirato a contrastare la povertà è cruciale poter misurare in modo adeguato la condizione economica, ossia identificare bene quale è il reale “reddito disponibile” del nucleo, inteso come 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. E certo queste risorse non possono comprendere solo i redditi cash del nucleo, ma devono includere “tutte le risorse che sono monetizzabili”, e quindi anche i patrimoni mobiliari ed immobiliari.

Se tuttavia per identificare il “reddito disponibile” si usa il valore dell'ISEE, oppure di sue componenti, come l'ISR od i redditi inclusi nell'ISEE, si incorre in queste distorsioni

- a) L'ISEE (e quindi le sue componenti) 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 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 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 lo richiede 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.

Inoltre è necessario consentire a tutti servizi che esaminano attestazioni ISEE presentate dai cittadini di poter meglio comprendere i diversi valori che conducono al valore finale dell'ISEE, obiettivo non permesso dalla attuale modalità con le quali il cittadino deve dichiarare i propri redditi entro la DSU, nonché nell'esposizione della attestazione finale dell'ISEE rilasciata ai cittadini.

E' dunque opportuno prevedere diversi miglioramenti negli strumenti per valutare la condizione economica, che i seguenti emendamenti introducono:

- a) agli ISEE in generale, e non solo al suo utilizzo per il Reddito di Cittadinanza, sia rispetto ai momenti nei quali valutare redditi e patrimoni posseduti, sia rispetto all'esposizione più articolata di informazioni utili, nella DSU e nell'attestazione ISEE
- b) nelle modalità per valutare la condizione economica dei richiedenti il reddito di cittadinanza

Testo dell'emendamento 7)

All'articolo 2, al termine del comma 5, del decreto sono aggiunti dopo il punto b) i seguenti ulteriori punti da c) a g):

- c) *"All'articolo 10, comma 7, lettera f) del Dpcm n° 159/2013 e s.m.i, sono aggiunte le seguenti parole "tali componenti sono dichiarate specificando l'ente erogatore ed il tipo di trattamento". All'articolo 10, comma 3, del Dpcm n° 159/2013 e s.m.i, al termine del primo periodo sono aggiunte le seguenti parole "L'attestazione finale dell'ISEE deve evidenziare, insieme agli altri dati, l'importo dei trattamenti assistenziali dichiarati ai sensi del comma 7, lettera f del presente articolo, suddivisi per ente erogatore, nonché suddividere il valore dei patrimoni immobiliari tra casa di abitazione ed altri patrimoni"*

- d) *“I decreti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali previsti al secondo periodo del comma 8 dell’art. 10 del Dpcm n° 159/2013 e s.m.i, sono da adottare entro 120 giorni dall’entrata in vigore della presente legge”*
- e) *All’articolo 5, comma 2, primo periodo, del Dpcm n° 159/2013 e s.m.i, le parole “al 31 dicembre dell’anno precedente a quello di presentazione della DSU” sono sostituite dalle seguenti “al momento della presentazione della DSU”. Al secondo periodo dello stesso comma ed al comma 3 dello stesso articolo le parole “alla data del 31 dicembre dell’anno precedente la presentazione della DSU” sono sostituite dalle parole “al momento della presentazione della DSU”.*
- f) *All’articolo 5, comma 4, primo periodo del Dpcm n° 159/2013 e s.m.i, le parole “al 31 dicembre dell’anno precedente a quello di presentazione della DSU” sono sostituite dalle seguenti “al momento della presentazione della DSU”. Nella successiva lettera a) le parole “al 31 dicembre dell’anno precedente a quello di presentazione della DSU, ovvero, se superiore, il valore della consistenza media annua” sono sostituite dalle seguenti “al momento della presentazione della DSU, ovvero, se superiore, il valore della consistenza media dei tre mesi precedenti”. Nel prosieguo della stessa lettera a), al secondo periodo, le parole “al 31 dicembre” sono sostituite con le parole “al momento della presentazione della DSU”, e la parola “annua” è sostituita dalle parole “dei tre mesi precedenti”.*
Alla lettera b) del comma 4 dell’articolo 5) del Dpcm n° 159/2013 e s.m.i, le parole “del 31 dicembre dell’anno precedente a quello” sono eliminate“
- g) *All’articolo 4, comma 1, del Dpcm n° 159/2013 e s.m.i, al termine del comma le parole “commi 2 e 3 sono riferiti al secondo anno solare precedente la prestazione della DSU. sono sostituite dalle seguenti “commi 2, 3 sono riferiti all’anno solare precedente la presentazione della DSU”.*

Testo dell’emendamento 8)

All’articolo 2 del decreto, al comma 1, al termine del punto b), dopo il numero 4), è aggiunta il seguente punto 5):

- 5) *Qualora redditi e patrimoni inclusi nell’ISEE non rappresentassero la situazione economica al momento della presentazione della richiesta di Rdc, il richiedente può presentare documentazione che dimostri la variazione, esibendo la media dei redditi degli ultimi 3 mesi ed i patrimoni posseduti al momento della richiesta; tal caso nel calcolo della prestazione saranno utilizzati gli importi documentati come più recenti*

G) I PATRIMONI MOBILIARI

Motivazione

Occorre riflettere sul fatto che nell’accesso al reddito minimo non si rischi di considerare i patrimoni mobiliari con scarsa selettività ed in modo poco appropriato. In base al decreto legge sul Reddito di Cittadinanza può avere la prestazione (in presenza delle altre condizioni richieste) un nucleo familiare che abbia risparmi non da poco, ad esempio sino a 10.000 euro se composto da 3 persone. Se è corretto non valutare uno stock minimo di risorse finanziarie perché è opportuno che rimanga in piena disponibilità per le esigenze del nucleo, tuttavia i patrimoni mobiliari (diversamente da quelli immobiliari) sono risorse immediatamente utilizzabili dal nucleo povero per le sue necessità in luogo del reddito minimo, al quale può comunque presentare richiesta quando il loro valore è sceso sotto la soglia prefissata

Testo dell'emendamento 9)

All'articolo 2 del decreto, al comma 1, nel punto b), al numero 3), il numero "2.000" è sostituito dal numero "1.000", ed il numero "10.000" è sostituito dal numero "8.000"

H) LE SPESE PER L'ABITAZIONE

Motivazione

Prevedere che un reddito minimo a contrasto della povertà punti anche a sostenere le spese per l'abitazione è un importante obiettivo. Tuttavia è opportuno non considerare solo le spese di locazione dovute, ma quelle effettivamente pagate, salvo il rischio di premiare i morosi. Inoltre i nuclei in povertà possono cadere in un percorso di progressiva esclusione anche se non sono in grado di sostenere le spese per le utenze domestiche; perciò è opportuno che il "sostegno all'abitazione" includa accanto all'affitto anche queste spese.

Testo dell'emendamento 10)

All'articolo 3, comma 1, del Decreto, al termine della lettera b) sono aggiunte le seguenti parole *"Deve altresì essere esibita documentazione che attesti l'avvenuto regolare pagamento di tali spese di abitazione, non oltre 4 mesi dal percepimento del Rdc. Nel calcolo della componente dedicata ai nuclei in locazione si includono, oltre alle spese sostenute per la locazione, le spese sostenute per utenze domestiche"*

I) LA DURATA DELL'INTERVENTO

Motivazione

La possibile motivazione di un limite alla durata della prestazione economica è di evitare una negativa dipendenza cronica dei nuclei poveri dal sostegno pubblico al reddito. Ma non vi sono evidenze empiriche che dimostrino se prevedere che il reddito minimo non possa essere fruito continuamente serva davvero a questo scopo, ossia se quando i fruitori sanno che il reddito minimo ha una scadenza ciò sia ingrediente che incentiva le persone ad essere attivi nella ricerca di fonti di reddito, più di quanto accadrebbe se tale scadenza non esistesse.

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.

Merita dunque chiarire con più precisione nella conversione del Decreto legge questa logica

Testo dell'emendamento 11)

Nell'articolo 3 del Decreto legge, al comma 6 all'inizio, sono eliminate le parole "e, comunque, per un periodo continuativo non superiore ai diciotto mesi".

Nello stesso comma dopo le parole "Il Rdc può essere rinnovato" sono aggiunte le seguenti parole "dopo dodici mesi con una nuova richiesta,".

L) LE DICHIARAZIONI DEI RICHIEDENTI ED I CONTROLLI

Motivazione

Se si prevede che per individuare variazioni della condizione economica dei beneficiari del reddito di cittadinanza abbiano rilievo anche anomalie nei consumi e nei comportamenti dei fruitori, occorre evitare che il giudizio su di essi sia poco motivato, con rischio di essere arbitrario o troppo soggettivo.

Testo dell'emendamento 12)

Nell'articolo 6 del Decreto legge, al comma 6, dopo il primo periodo sono aggiunte queste parole: *"Le osservazioni descritte debbono essere adeguatamente motivate dai servizi che le espongono, e comunicate ai beneficiari prima di inviarle con le segnalazioni citate. I beneficiari possono presentare loro motivazioni e richieste di riesame prima dell'invio delle segnalazioni"*.

M) LA CONDIZIONALITÀ E LE SANZIONI PREVISTE

Motivazione

Le sanzioni previste nel Reddito di Cittadinanza 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. Occorre dunque chiedersi quanto questo pesante deterrente sia efficace per scoraggiare inadempienze di qualcuno nel nucleo, e per contro 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) alla scomparsa di aiuti. E' dunque essere opportuno ridurre le sanzioni per tutto il nucleo familiare quando uno solo dei componenti è inadempiente.

Rispetto agli obblighi di accettare offerte di lavoro congrue previsti dal decreto legge, 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.

Testo dell'emendamento 13)

Nell'articolo 7 del Decreto legge, dopo il comma 9) è aggiunto il seguente comma 9.bis)
"9.bis) Allo scopo di non penalizzare l'intero nucleo familiare incolpevole delle inadempienze di un solo suo componente, le sanzioni previste ai commi da 7 a 9 sono dimezzate quando derivanti da omissioni e inadempienze di un solo componente. Analogo criterio si applica alle durate previste al successivo comma 11"

Testo dell'emendamento 14)

Nell'articolo 4 del Decreto legge, al comma 9), nella lettera c) le parole "ovunque sia collocata nel territorio italiano anche nel caso si tratti di prima offerta" sono sostituite dalle seguenti "secondo i medesimi criteri previsti ai precedenti punti da a) a b)"

N) IL POTENZIAMENTO DEI SERVIZI LOCALI

Motivazione

Nessuno ha dubbi sull'esigenza di rafforzare il sistema dei Centri per l'Impiego, obiettivo molto presente nel sistema del Reddito di cittadinanza; tuttavia 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. Il potenziamento dei servizi locali può/deve consistere nell'attivazione di diverse risorse: sistemi informativi (come evidenziato negli emendamenti dedicati al tema), creazione di percorsi per gli inserimenti degli utenti, formazione, logistica, personale. Il Decreto Legge n°4/2019 prevede resti operante l'art. 7 del D.Lgs. 147/2011 laddove dispone che il Fondo per la Povertà nazionale contenga strutturalmente, ogni anno, una quota dedicata allo sviluppo dei servizi sociali locali. Tuttavia, come dimostra l'esperienza del SIA e del REI

Merita dunque ricordare che il potenziamento del personale dei servizi sociali 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. Dunque è opportuno prevedere meccanismi allo scopo, analogamente a quanto il decreto prevede per personale dell'ANPAL

Testo dell'emendamento 15)

All'art. 12 dopo il comma 6 è aggiunto il seguente comma 6.bis)

6.bis) "Con decreto del Ministero del Lavoro e Politiche Sociali da emanare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge sono disposte modalità per la stabilizzazione e l'assunzione a tempo indeterminato di personale per il potenziamento dei servizi sociali locali"

O) I SISTEMI INFORMATIVI E LA LORO ARCHITETTURA

Motivazione

I sistemi informativi che gestiscono gli interventi sono un ingrediente essenziale per l'efficacia concreta del sistema, ma 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 di 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, pena introdurre nei servizi locali solo un sistema limitato al reddito minimo nazionale, che va usato accanto (e separatamente) da altri gestionali inevitabili. Dunque occorre proporsi l'obiettivo di garantire queste diverse funzionalità:

- a) una interconnessione con gli archivi anagrafici che importi automaticamente i componenti del nucleo entro il sistema informativo per gestire le prestazioni, per evitare errori di digitazione. Ciò inoltre può consentire di aggiornare 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)
- 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, visto che oltre al reddito minimo nazionale permangono molti altri diversi interventi.
- 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

Testo dell'emendamento 16)

All'art. 6 del decreto legge, dopo il comma 5) è aggiunto il seguente comma 5.bis):

5.bis) Le piattaforme di cui al presente articolo devono:

- *garantire permanente connessione con gli archivi anagrafici dei comuni, anche tramite l'Anagrafe Nazionale delle Persone Residenti, allo scopo di importare ed aggiornare costantemente in automatico i dati anagrafici dei componenti i nuclei richiedenti e beneficiari del Rdc.*

- *Prevedere una architettura che consenta di popolare una banca dati nazionale delle prestazioni sociali agevolate, che sostituisca il casellario dell'assistenza di cui all'art. 13 del decreto legge n° 78 del 2010 convertito, evitando invii di dati a cura degli enti erogatori locali, ed invece catturando in automatico i loro interventi, o tramite una piattaforma sovraordinata dedicata al loro rilevamento, o tramite un utilizzo della tessera sanitaria come strumento di accesso anche alle prestazioni sociali.*
- *Includere uno strumento che consenta di visionare una mappa costantemente aggiornata di tutte le prestazioni nazionali a sostegno del reddito esistenti oltre al Rdc, e di ricavarne informazioni e materiali per informarne i cittadini.*
- *Permettere e facilitare connessioni strutturali con i sistemi informativi locali che i servizi sociali dei comuni utilizzano per gestire le richieste e gli interventi connessi alle loro prestazioni.*

Il modello delle piattaforme per garantire queste funzionalità è concertato nella Rete della protezione e dell'inclusione sociale di cui all'art. 21 del D.Lgs.147/2017

P) RICOMPOSIZIONE DELLE PRESTAZIONI NAZIONALI DI SOSTEGNO DEL

Motivazione

Non può essere elusa l'esigenza di riordinare il caotico mix delle attuali prestazioni di sostegno del reddito, verso due obiettivi derivanti da problemi attualmente presenti:

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. E 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.
- 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 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. 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.
- 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".

b) Evitare che risorse economiche destinate ai poveri siano invece fruite da 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 altre ricerche documentano lo stesso fenomeno.

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.

Testo dell'emendamento 17)

All'art. 5 del decreto legge, al termine del comma 7) sono aggiunte le seguenti parole "*Con le stesse modalità sono estese le agevolazioni relative al bonus sociale idrico, per riduzioni dei costi delle forniture idriche, previste da dPCM 13 ottobre 2016*".

Testo dell'emendamento 18)

All'art. 5 del decreto legge, dopo il comma 7) è aggiunto il seguente comma 8):

8) Entro 120 giorni dall'approvazione della presente legge il Governo è impegnato a presentare un disegno di legge con le seguenti finalità:

- ricomporre entro il Rdc, con le opportune modifiche, le vigenti diverse prestazioni nazionali a sostegno del reddito;
- introdurre criteri di accesso alle prestazioni INPS costituite da assegni sociali, maggiorazioni delle pensioni, integrazioni al minimo delle pensioni, criteri di accesso ed erogazione che valutino la condizione economica dell'intero nucleo familiare del richiedente, e considerando sia i redditi sia i patrimoni mobiliari ed immobiliari”

Q) LA GOVERNANCE TERRITORIALE ED IL RUOLO DEI COMUNI

Motivazione

Il Decreto legge 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

Tutta l'esperienza del welfare (e non solo italiano) dimostra che la lotta alla povertà non può essere efficace senza forti ruoli delle amministrazioni pubbliche più vicine al territorio ed ai cittadini, ossia i comuni. Mirano dunque a inserire questo ruolo nel sistema del reddito di cittadinanza gli emendamenti al decreto 4/2019 in questa nota proposti come:

- N° 1) relativamente alle informazioni da fornire ai cittadini;
- N° 3) rispetto all'allestimento di punti di accesso facilitati;
- N° 16) sul raccordo tra i sistemi informativi nazionali e locali
- N° 19) rispetto all'adozione di atti di programmazione mirati al contrasto alla povertà
- N° 15) sul potenziamento dei servizi sociali locali.

R) LA GOVERNANCE NAZIONALE ED I PIANI CONTRO LA POVERTÀ

Motivazione

Il Decreto legge sul Reddito di cittadinanza abroga le disposizioni contenute nel D.Lgs. 147/2017 (sul sistema del Reddito di Inclusione), correlate agli atti di programmazione locali specificamente mirati al contrasto della povertà, in particolare eliminando l'art. 14

E' vero che i soggetti pubblici operanti nel sistema possono con atti ordinari programmare anche questo tipo di azioni; tuttavia è importante poter esplicitare specifici atti programmatori dedicati alla lotta alla povertà per più ragioni: impegnare espressamente i diversi livelli di governo ad adempimenti dedicati al tema, costruire questo tipo di programmazione con la partecipazione di molti attori sociali (requisito che rafforza l'efficacia della lotta alla povertà), includere nel contrasto alla povertà diverse azioni e politiche

Testo dell'emendamento 19)

All'art. 11 del decreto legge, dopo il comma 1) è aggiunto il seguente comma 1.bis):

“ All'articolo 21 del D.Lgs. 147/2017 nella rubrica dopo la parola “sociale” sono aggiunte le seguenti parole “ed atti di programmazione del contrasto alla povertà”. Dopo il comma 7) di tale articolo è aggiunto il seguente comma 7.bis)

“7.bis) I piani di cui al comma 6, lettera a) e b), e 7 individuano linee programmatiche per le diverse azioni e politiche da attivare a contrasto della povertà, incluse quelle per l'abitazione.

Tali Piani sono altresì assunti come atto dedicato dalle Regioni, nell'ambito della programmazione regionale, e dagli enti gestori dei servizi sociali comunali, nell'ambito della programmazione locale.

S) VALUTAZIONE DEGLI ESITI E MONITORAGGIO

Motivazione

Quanto più il monitoraggio e la valutazione del sistema di reddito minimo sono articolati e condivisi, tanto più sono efficaci. E poiché il contrasto alla povertà necessariamente vede in campo molti attori sociali, dal terzo settore agli enti locali, è opportuno che strumenti e meccanismi del monitoraggio siano approfonditi in un lavoro comune. Peraltro è possibile massimizzare valutazioni sull'andamento del sistema anche con sinergie tra monitoraggi attuati da diversi soggetti.

Testo dell'emendamento 20)

Nell'articolo 10 del Decreto legge al termine del comma 1 sono aggiunte le seguenti parole "Strumenti, metodi e obiettivi specifici del monitoraggio sono concertati nella Rete della protezione e dell'inclusione sociale di cui all'art. 21 del D.Lgs. 147/2017; per tale attività alla Rete partecipano i soggetti di cui al comma 4 del medesimo art. 21. Il monitoraggio deve anche esporre i trend temporali sia della prevalenza sia dell'incidenza dei fruitori del Rdc, i tempi medi delle diverse fasi di accesso alla prestazione, le criticità emerse"

T) IL RAPPORTO TRA REDDITO MINIMO NAZIONALE E LE PRESTAZIONI LOCALI DI SOSTEGNO DEL REDDITO

Motivazioni

Il tema merita diverse riflessioni:

- a) Il reddito di cittadinanza, sotto il profilo normativo, non annulla la competenza dei comuni nell'attivare interventi di assistenza economica. Questa funzione è infatti assegnata ai comuni da normative precedenti, che la legge delega sulla povertà (la n° 33 del 2017) non ha 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. Naturalmente 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.

Resta dunque opportuno che le Regioni:

- Possano attivare propri interventi integrativi del reddito di cittadinanza, mentre il decreto legge 4/2019 (all'articolo 11) abroga l'art. 14 del D.Lgs 147/2017 sul REI, che prevedeva la possibilità di attivare da parte delle Regioni misure di contrasto della povertà che integrino il reddito minimo nazionale. Naturalmente 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
 - Regolino con propri criteri le modalità di erogazione dell'assistenza economica da parte dei comuni (o dei loro enti gestori dei servizi sociali), per garantire uniformità nei territori
- b) Il Decreto legge 4/2019 abroga (all'articolo 11) 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.

Questo criterio invece deve essere ripristinato perché in caso contrario ogni sostegno locale al reddito inadeguato (pur progettato come integrativo del reddito minimo nazionale) produrrebbe una riduzione della prestazione nazionale.

Testo dell'emendamento 21)

Nell'articolo 11 del Decreto legge 4/2019 al comma 1, le parole finali "5, 6, 7 e 10" sono sostituite dalle parole "5, 6, 7, 10 e 14". Nello stesso articolo, dopo la lettera e) è aggiunta la seguente lettera "f) *all'articolo 14 sono soppressi i commi 1, 2, 3, 4, 5, 7 e 8. Al comma 7 è aggiunta in fine la seguente frase "Le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano con propri atti definiscono i criteri di accesso ed erogazione delle prestazioni a sostegno del reddito erogate dai servizi sociali territoriali"*

Testo dell'emendamento 22)

Nell'articolo 2 del Decreto legge 4/2019 al comma 7, in fine è aggiunta la seguente frase "*Analoga sottrazione viene eseguita per gli interventi di sostegno economico erogati dai servizi sociali dei comuni, o loro enti gestori, nell'ambito del Patto di Inclusione Sociale di cui all'articolo 4"*

U) COMUNICAZIONI E SUPPORTI TRA MINISTERO ED ENTI LOCALI

Motivazione

Come è stato già verificato con il SIA e con il REI, 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. Dunque oltre al sistema informativo gestionale per il reddito minimo è opportuno mettere in opera anche altri strumenti più veloci ed interattivi per supportare i servizi locali.

Inoltre 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, di esperienze e buone pratiche cui ispirarsi, ad esempio sulla messa a punto di percorsi di inserimento per le persone meno capaci di reggere un lavoro o i nuclei con problemi multidimensionali.

E' dunque opportuno prevedere queste funzioni come ingredienti stabili del sistema.

Testo dell'emendamento 23)

Nell'articolo 10 del Decreto legge, nella rubrica la parola "Monitoraggio" è sostituita dalle parole "*Monitoraggio e supporti*", e dopo il comma 1 è aggiunto il seguente comma 1.bis):

1.bis) "*Il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali e l'INPS allestiscono un canale comunicativo interattivo, anche tramite call center telefonico, dedicato a fornire chiarimenti urgenti ai servizi locali. Il Ministero del Lavoro e Politiche Sociali mette in opera strumenti per raccogliere e socializzare buone pratiche ed esperienze relative ai Patti per il Lavoro ed ai Patti per l'Inclusione Sociale, strumenti anche concordati entro la Rete della protezione e dell'inclusione sociale di cui all'art. 21 del D.Lgs. 147/2017;*"