

L'introduzione del Rem: questioni aperte

Nota sulla bozza del nuovo Decreto

Roma, 5 maggio 2020

L'introduzione del Reddito di Emergenza (Rem) - intervento proposto da ForumDD e ASviS¹ - è da salutare positivamente. Il Rem, infatti, intende sostenere, nel periodo compreso tra maggio e luglio, il reddito delle famiglie più in difficoltà colpite dalla crisi. Dei tanti punti di forza che il Reddito di Emergenza presenta non si discuterà in questa nota. Qui ci si concentrerà, invece, sulle questioni che, sulla base della bozza del nuovo Decreto in circolazione, rimangono aperte.

1. Un quadro di difficile interpretazione

ForumDD e ASviS hanno proposto un piano per la tutela universale del reddito in questi primi mesi della crisi basato su un numero limitato di misure, ben distinte tra loro, che tenessero conto dei diversi profili dei gruppi interessati e ispirate al principio di equità. Invece, a giudicare dalle previsioni contenute nel Decreto, è prevalsa *la logica di una varietà di prestazioni che segmentano la popolazione in numerosi gruppi.*

In attesa di ulteriori analisi puntuali, una siffatta configurazione solleva due interrogativi. Il primo riguarda il *rispetto del principio di equità*, secondo il quale le diverse risposte ottenute con interventi pubblici dalle varie componenti della società italiana riflettono esclusivamente le differenze nelle rispettive condizioni e nei rispettivi bisogni. Il secondo concerne l'*orientamento al futuro*, e porta a chiedersi se la frammentazione delle misure messe in campo per l'immediato non rappresenterà, in seguito, un ostacolo alla realizzazione di più organiche politiche di welfare.

Inoltre, con riferimento al Rem, la molteplicità delle prestazioni rende impossibile ad oggi definire con precisione quale sarà la popolazione in difficoltà non raggiunta dalle altre misure e, dunque, potenzialmente destinataria di quest'ultima.

¹ Forum Disuguaglianze Diversità, Alleanza Italiana per lo Sviluppo sostenibile, 2020, *Curare l'Italia di oggi, guardare all'Italia di Domani. Proposte per rendere universale la protezione sociale contro la crisi*, gruppo di lavoro coordinato da Cristiano Gori, 30 marzo 2020. Il testo è disponibile sui siti www.forumdisuguaglianzediversita.org e www.asvis.it. Cristiano Gori ha coordinato anche il gruppo di lavoro che ha redatto la presente nota.

2. Quali sono gli obiettivi del Rem?

Qualunque politica pubblica può perseguire *differenti obiettivi*. Con riguardo al Rem, nella proposta Forum Disuguaglianze Diversità -ASviS e nella bozza di Decreto del Governo si manifestano distinti obiettivi relativi *alla rapidità di erogazione della misura e all'ampiezza della popolazione raggiunta*.

Nell'approccio adottato dalla proposta ForumDD-ASviS, il Rem deve: (i) essere fornito nel modo più veloce possibile, (ii) raggiungere il maggior numero possibile di persone in difficoltà che non siano coperte da altre misure. I due obiettivi si traducono nella previsione di procedure di presentazione della domanda semplificate e di modalità di erogazione velocizzate rispetto alle prassi abituali. Per ottenere questi obiettivi è inevitabile, in condizioni di emergenza, accettare un numero di irregolarità superiore rispetto alle situazioni ordinarie, così come essere disponibili ad investire la spesa pubblica necessaria a coprire chiunque abbia bisogno. Sono scelte coerenti con le prassi internazionali e con la necessità di assicurare, durante una fase così critica, una tutela a tutta la popolazione a cui sono venute a mancare fonti di reddito.

Secondo questa posizione, dunque, minimizzare l'impoverimento, aiutare la popolazione più in difficoltà e farlo velocemente sono esigenze prioritarie rispetto al rischio di maggiori irregolarità, prevedendo l'utilizzo di tutta la spesa pubblica richiesta.

Il Rem disegnato nel Decreto appare invece: (i) minimizzare il rischio di irregolarità, (ii) contenere la spesa pubblica dedicata. In pratica, questi due obiettivi vengono perseguiti – *contrariamente a quanto avviene in gran parte dei paesi nel resto del mondo*² – senza apportare modifiche alle abituali modalità di presentazione della domanda e di erogazione della misura al fine di renderle più celeri e semplici rispetto alle prassi ordinarie. Ciò comporta l'accettazione del fatto che il Rem venga fornito più lentamente e che una parte della popolazione potenzialmente interessata ne rimanga esclusa.

Secondo questa posizione, dunque, il contenimento delle irregolarità e la limitazione della spesa sono esigenze prioritarie rispetto alla tempestività dell'intervento e all'estensione della platea di beneficiari.

Seppure restino ancora da chiarire molti aspetti relativi alle risposte che il Governo effettivamente prevede di mettere in campo, l'esistenza dei due diversi approcci sopra descritti emerge con chiarezza.

Evidentemente, *in relazione a simili opzioni di fondo nessuno ha torto e nessuno ha ragione. Si tratta piuttosto di differenti obiettivi di politiche pubbliche, che sottendono valori e visioni della fase attuale della società italiana tra loro diversi. Quello che conta è che questi obiettivi non rimangano impliciti bensì siano oggetto di un confronto aperto.*

² Si vedano, tra gli altri: International Monetary Fund, 2020, *Policy responses to Covid-19*, www.imf.org, ultimo aggiornamento 1 maggio; Gentili, U. et al., 2020, *Social protection and job responses to Covid-19: a real-time review of country measures*, www.worldbank.org, ultimo aggiornamento 1 maggio.

Tempistica ed estensione del Rem: obiettivi a confronto

	Obiettivi	Strumenti
<i>Forum – ASviS</i>	Erogare il Rem il più in fretta possibile Raggiungere il maggior numero possibile di famiglie in difficoltà	Procedure di presentazione della domanda semplificate Modalità di erogazione della misura accelerate
<i>Decreto Governo</i>	Evitare le irregolarità Contenere la spesa pubblica dedicata	Procedure di presentazione della domanda ordinarie Modalità di erogazione della misura ordinarie

È qui necessaria una postilla. *Rispetto all'incertezza, sopra menzionata, circa l'ampiezza della popolazione in difficoltà non raggiunta da altre prestazioni e, quindi, potenzialmente interessata al Rem, si possono ipotizzare due scenari.* Se tale popolazione fosse di estensione contenuta allora il timore di un'eccessiva pressione sul Rem, e quindi di ampia spesa, verrebbe meno. Se, invece, fosse estesa, un'impostazione restrittiva nel disegno del Rem lascerebbe un numero particolarmente elevato di famiglie in difficoltà prive di risposte da parte del sistema di welfare, le quali inevitabilmente sarebbero maggiormente esposte all'usura e all'aiuto da parte della criminalità organizzata.

Di seguito si presentano alcuni tra gli aspetti del Decreto sui quali bisognerebbe puntare l'attenzione se si decidesse di seguire l'approccio della proposta ForumDD-ASviS.

3. L'Isee tra i criteri di accesso

L'accesso alla misura è determinato dai seguenti criteri di natura economica: i) reddito, ii), patrimonio mobiliare, iii) Isee. Quest'ultimo deve essere inferiore a 15.000 euro. Oggi, il 72% degli Isee compilati in Italia è al di sotto di 15.000 Euro.

Un Isee così elevato non rappresenta un elemento significativo di discriminazione della popolazione interessata, mentre a selezionare effettivamente l'utenza saranno le soglie di reddito e patrimonio, più ridotte. Dunque, *l'Isee richiesto non serve per decidere chi debba ottenere il Rem.*

Invece, *la necessità di disporre di un Isee compilato costituirebbe un ostacolo alla possibilità di ricevere la misura per tutti coloro i quali sono oggi al di fuori della rete del welfare pubblico³, e che non hanno mai provveduto a farlo. Questi ultimi, infatti, si troverebbero a richiederlo in un momento di particolare criticità, e in cui i Caf hanno un'operatività limitata. Peraltro, vi sono fasce di popolazione, oggi in grave difficoltà, abitualmente al di fuori della rete del welfare pubblico e che – per vari motivi – guardano ad esso con sospetto. Chiedere loro l'Isee non pare una strada efficace per agganciarle, nonostante gli avanzamenti realizzati negli ultimi mesi per promuovere la sua compilazione anche da fasce deboli della popolazione. La compilazione dell'Isee richiede, infatti, di rilevare una gamma estremamente ampia e dettagliata d'informazioni sulle condizioni economiche delle famiglie.*

La soluzione ottimale è quella di non utilizzare l'Isee tra i criteri di accesso, prevedendo verifiche successive

4. Misurazione del reddito e del patrimonio

Il valore del reddito familiare e quello del patrimonio mobiliare da inserire nella domanda sono definiti così come previsto nell'Isee⁴.

Si tratta di definizioni piuttosto articolate in entrambi i casi e che prevedono di considerare numerosi componenti sia del reddito sia del patrimonio. Inoltre, *non si fa riferimento a forme di autocertificazione bensì alla raccolta di tutti le certificazioni necessarie, da compiere sovente rivolgendosi ad una pluralità di attori (banche, uffici postali, ed altri).* Per molte famiglie risulterà abbastanza complicato raccogliere tutti gli elementi previsti e inserirli nella domanda per il Rem, la cui compilazione difficilmente potranno svolgere autonomamente. Questo vale anche per i nuclei che già hanno l'Isee, dato che per il calcolo del reddito si richiede di aggiornare i relativi dati. *Tutto ciò potrà produrre rallentamenti e potrà scoraggiare alcuni dal presentare la richiesta.*

E' decisamente preferibile ridurre le informazioni richieste e prevedere – almeno per alcune di esse – modalità di autocertificazione con verifiche successive

³ L'Isee – come noto - viene abitualmente predisposto per definire l'accesso e/o la compartecipazione alla spesa nei servizi pubblici

⁴ Rispettivamente art. 4., comma 2 e art. 5 comma 4 del decreto 139/2013.

5. L'integrazione tra Rem e Reddito di Cittadinanza

Il Decreto prevede che i nuclei in carico al Rdc possano richiedere il Rem ad integrazione della somma già fruita. Infatti, varie famiglie percettrici del Reddito di Cittadinanza (RdC) si troverebbero, nel trimestre del Rem, a ricevere importi inferiori rispetto alle cifre assicurate a quelle che riceveranno quest'ultimo.

Tuttavia, non risulterebbe affatto immediato per i nuclei che fruiscono del RdC sapere se potrebbero avere diritto all'integrazione. Neppure pare auspicabile prevedere che centinaia di migliaia di famiglie – a beneficiare del RdC sono circa 950mila – presentino domanda per riceverla. Gli effetti di una tale disposizione non potranno che essere *confusione, sospetto e mancato ottenimento di quanto spetterebbe loro per molte famiglie.*

Tuttavia, l'Inps è già in possesso delle informazioni sui beneficiari del Rdc necessarie a calcolare automaticamente gli eventuali incrementi degli importi per tutte le famiglie che ne avranno diritto. *Non appare in alcun modo motivabile rinunciare all'uso di tali informazioni.*

Si propone che l'adeguamento al Rem degli importi del Rdc per i beneficiari che ne hanno diritto venga svolto automaticamente dall'Inps

Possibili modifiche al Decreto in preparazione – Sintesi

Previsione Bozza Decreto	Possibili conseguenze	Proposta
<i>Isee tra i criteri di accesso</i>	Allontanamento delle famiglie oggi fuori dalla rete del welfare pubblico	Eliminare Isee dai criteri di accesso
<i>Definizione articolata di reddito e patrimonio/no autocertificazione</i>	Difficoltà per alcune famiglie nel preparare la domanda Rallentamenti e scoraggiamenti a presentare la domanda	Riduzione informazioni richieste e previsione – almeno per alcune – di autocertificazione con verifiche successive
<i>Possibilità per famiglie RdC di richiedere integrazione a livello Rem</i>	Confusione (famiglie cercano di capire se possono riceverla/centinaia di migliaia di domanda per integrazione) Numerosi nuclei che ne avrebbero diritto non ricevono l'integrazione	Inps calcola ed eroga automaticamente gli eventuali incrementi degli importi a tutte le famiglie RdC che ne avranno diritto