

IL REDDITO DI INCLUSIONE IN ITALIA "RESTART" - 11 LUGLIO 2018

BREVE STORIA del REI

Il Reddito di Inclusione è la prima misura unica nazionale universale di contrasto alla povertà istituita in Italia. È stato introdotto con il decreto legislativo 147/2017 in attuazione della legge delega n. 33 dello stesso anno concernente norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali.

Il ReI era stato preceduto da alcune sperimentazioni nazionali di natura tra loro molto diverse (Reddito minimo di inserimento, Social Card, SIA), e da misure regionali di sostegno al reddito adottate in alcune realtà (ad es. MIA in Friuli Venezia Giulia).

La necessità di una misura nazionale come il ReI - con tutte le criticità che vedremo oggi - nasce, oltre che dai richiami comunitari (e di questo ne parleremo dopo), dal progressivo aumento del numero di famiglie in condizioni di povertà (assoluta e relativa) e in parte anche con il contributo dato dall'Alleanza contro la Povertà (di cui la CGIL è socio fondatore), nata nel 2013, con l'obiettivo di contribuire alla costruzione di adeguate politiche pubbliche contro la povertà assoluta nel nostro Paese. Un contributo dato sia con l'elaborazione di una proposta articolata - il REIS Reddito di Inclusione Sociale - sia con l'opera di sensibilizzazione dell'opinione pubblica e con la promozione di un dibattito pubblico con le istituzioni che ha visto nel Memorandum d'Intesa stipulato con il Governo nella primavera del 2017 la formalizzazione di impegni assunti e poi tradotti nel decreto legislativo 147.

L'INTRODUZIONE DEL REI

A chi si rivolge, cosa prevede

Il Reddito di inclusione (REI) è una novità importante per il suo carattere di misura strutturale, unica e nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale. Costituisce un Livello Essenziale delle Prestazioni. A 18 anni dalla legge 328/2000 è il primo LEP di politiche sociali introdotto in Italia.

È articolato in due componenti: sostegno economico e servizi personalizzati per l'inclusione sociale e lavorativa.

Il REI non è quindi una misura assistenzialistica, un beneficio economico «passivo», prevede invece una presa in carico da parte del servizio pubblico del soggetto beneficiario. Al nucleo familiare è richiesto un impegno ad attivarsi, sulla base di un progetto personalizzato condiviso con i servizi territoriali, finalizzato ad accompagnare il nucleo verso l'autonomia. L'obiettivo della misura è far uscire dalla condizione di povertà i beneficiari promuovendone l'inclusione sociale e lavorativa.

Entrato in vigore il 1 gennaio 2018, è riconosciuto ai nuclei familiari in possesso di requisiti:

- di residenza e di soggiorno essere cittadino UE o titolare di permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, essere residenti in Italia da almeno 2 anni;
- di natura economica i beneficiari sono individuati sulla base dell'ISEE e delle sue componenti reddituali e patrimoniali (la soglia ISEE è fissata a 6.000 euro, la soglia dell'ISRE - l'indicatore reddituale dell'ISEE diviso la scala di equivalenza - è fissata a 3.000 euro), e da soglie patrimoniali relative agli immobili diversi dalla prima casa e al possesso di conti e titoli finanziari (patrimonio immobiliare inferiore ai 20.000 euro - esclusa residenza-, patrimonio mobiliare fino a 6.000 euro per un componente - 2.000 a salire per componente aggiuntivo fino a 10.000).

- indicatori di tenore di vita nessun auto o moto immatricolata nei 24 mesi precedenti, nessuna disponibilità di navi o imbarcazioni da diporto

In sede di prima applicazione, sono stati introdotti anche criteri relativi alla composizione del nucleo familiare (minore, persona con disabilità, gravidanza, lavoratore over 55 disoccupato), abrogati a partire dal 1 luglio 2018.

Dal 1 luglio 2018, dunque, la misura è condizionata alla sola prova dei mezzi e al requisito di residenza, divenendo così universale.

La misura, come abbiamo detto, è costituita da due componenti: **(1) il beneficio economico** e **(2) una componente di servizi** identificata, dopo una valutazione multidisciplinare del bisogno, in un progetto personalizzato.

1. Il beneficio economico dipende dalla differenza tra il reddito familiare e una soglia, che è anche la soglia reddituale d'accesso.

La soglia è pari per un singolo a 3.000 euro e riparametrata sulla base della numerosità familiare per mezzo della scala di equivalenza dell'ISEE.

Il reddito familiare è quello «disponibile» adottato a fini ISEE (è la componente nota come ISR): per ottenerlo, dal reddito lordo si sottraggono, tra l'altro, le spese per l'affitto e il 20% del reddito da lavoro dipendente (fino ad un massimo di 3.000).

Inizialmente, la soglia è coperta solamente al 75%.

In ogni caso, il beneficio – inclusivo di eventuali altre prestazioni, tranne l'indennità di accompagnamento - per ogni nucleo familiare non può essere superiore all'assegno sociale.

Il beneficio economico è erogato per un massimo di 18 mensilità. Una volta trascorsi i 18 mesi il REI può essere rinnovato per ulteriori 12 mesi ma solo dopo che siano passati almeno sei mesi dalla data di cessazione del godimento della prestazione

(2) L'erogazione del sostegno economico è condizionata all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa.

La misura mira ad agire sulle cause con una progettazione personalizzata che individui i bisogni della famiglia, predisponga interventi appropriati, accompagni verso l'autonomia. E' un percorso in cui i servizi in rete – sociali, socio-sanitari e centri per l'impiego, prioritariamente – si fanno carico dei cittadini e questi si impegnano nei comportamenti che gli vengono richiesti. Al sostegno monetario quindi si accompagna un vero e proprio patto, in cui si individuano gli obiettivi e i risultati attesi, i sostegni necessari forniti dai servizi e gli impegni assunti dai membri del nucleo.

La regia della misura è affidata al servizio sociale dei Comuni, che operano a livello di ambito in una logica integrata dei servizi e con il pieno coinvolgimento del Terzo settore e delle parti sociali.

Il Decreto 147/2017, infatti, agisce su un piano generale:

- mirando a rafforzare i servizi territoriali e la loro governance (definendo come Livello Essenziale delle Prestazioni l'offerta integrata di interventi e servizi territoriali, imponendo alle Regioni e alle Province autonome la definizione di ambiti territoriali di programmazione omogenei per i comparti sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro),
- istituendo organi di confronto e coordinamento stabile sia tra differenti livelli istituzionali (Rete della Protezione e Inclusione Sociale, che diviene organismo di coordinamento dei servizi sociali, in applicazione della 328/2000, e la sua articolazione tecnica Comitato per la Lotta alla Povertà) sia tra soggetti attuatori e parti sociali (Osservatorio sulla povertà, gruppo di lavoro permanente della Rete che coinvolge anche INPS, ISTAT, parti sociali,

Terzo Settore), e sistemi informativi integrati (SIUSS – Sistema informativo unitario dei servizi sociali)

e su un piano specifico definendo specifici Livelli Essenziali delle Prestazioni in attuazione della misura:

- **INFORMAZIONE E ACCESSO:** attivazione di luoghi dedicati in cui i cittadini possano ricevere informazioni, consulenza, orientamento e assistenza nella presentazione della domanda. Un Lep che coinvolge il segretariato sociale e il servizio sociale professionale.
- **LA VALUTAZIONE MULTIDISCIPLINARE DEL BISOGNO:** l'attività propedeutica all'individuazione degli interventi da attivare per lo specifico nucleo familiare che consiste in una analisi approfondita delle risorse, dei fattori di vulnerabilità e di contesto che hanno determinato la condizione di povertà e su cui intervenire, se necessario, con il coinvolgimento di un'equipe multidisciplinare. Un Lep che coinvolge il servizio sociale professionale.
- **IL PROGETTO PERSONALIZZATO** che definisce gli obiettivi generali e i risultati concreti attesi individuando i sostegni necessari e gli impegni che il nucleo deve assumere per ricevere il beneficio. Un Lep che concerne servizio sociale professionale, tirocini per l'Inclusione sociale, sostegno socio-educativo, assistenza domiciliare, sostegno alla genitorialità, mediazione culturale, pronto intervento sociale.

Questi interventi previsti dalla misura definiti come Livelli Essenziali delle Prestazioni nella lotta alla povertà sono a valere sul Fondo nazionale contro la Povertà.

RISORSE

Per finanziare il Reddito di Inclusione è stato istituito il Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, con una dotazione strutturale che l'ultima legge di bilancio (2018) ha portato a 2.059 milioni (1.747 per il beneficio economico Rel) per il 2018, 2.545 milioni (2.198 per il Rel) per il 2019 e 2.745 milioni (2.158 per il 2020) a partire dal 2020 (2.130 dal 2021), riservando una quota destinata al rafforzamento dei servizi territoriali pari al 15% (aumentata al 20% dal 2020).

Per rafforzare i servizi e la presa in carico sono previste specifiche risorse a valere sul Fondo sociale europeo 2014-2020: la gran parte del PON inclusione, con una dotazione di circa 1 miliardo di euro. Circa tre quarti delle risorse saranno volte a rafforzare i servizi sociali di presa in carico, mentre la parte residua è volta a finanziare interventi diretti per l'inserimento lavorativo. Questi ultimi interventi sono, in particolare, ulteriormente rafforzati a valere su risorse dei programmi operativi regionali (POR).

STATO DI ATTUAZIONE DELLA MISURA

La misura, dunque, è pienamente in vigore dal 1 luglio 2018 con il carattere di universalità e prevede come soggetti attuatori:

- i **Comuni** costituiti in ambiti territoriali cui competono: l'identificazione dei punti di accesso in cui presentare domanda (anche Caf), l'informazione, il raccordo con enti, amministrazioni, terzo settore, parti sociali, la verifica dei requisiti di cittadinanza e residenza, le funzioni di programmazione (Piani di zona), le funzioni di facilitazione per l'accesso, l'analisi preliminare, l'attivazione dell'equipe multidisciplinare dove necessaria, la sottoscrizione del progetto predisposto in rete con il sistema di servizi integrato;
- l'**Inps** cui spetta la verifica dei requisiti economici e l'erogazione del beneficio tramite la carta di Poste italiane.

Alle **Regioni** compete, oltre la definizione omogenea degli ambiti di programmazione, la predisposizione del Piano regionale, o atto di programmazione, per gli interventi contro la povertà, in attuazione del Piano nazionale, contenente specifici rafforzamenti del sistema di interventi e servizi sociali, in collaborazione con enti locali, parti sociali e Terzo Settore.

Ciascuna Regione, inoltre, può predisporre interventi legislativi di integrazione della misura a valere su risorse proprie (es. Red in Puglia, Res in Emilia-Romagna)

Ad oggi, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, previa Intesa in Conferenza Unificata ha licenziato il decreto di riparto dei Fondi dedicati al rafforzamento dei servizi, unitamente al relativo Piano che ne fissa i parametri, così come deliberato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale il 22 marzo. Ciascuna Regione deve, dunque, adottare il proprio piano affinché il Ministero possa procedere al trasferimento dei fondi agli ambiti territoriali.

Le risorse dedicate al rafforzamento dei servizi, come disposto dal decreto 147/2017, per il 2018 sono pari a 297 milioni di euro:

- a) 272 milioni di euro destinati al finanziamento dei servizi per l'accesso al Rel, per la valutazione multidisciplinare del bisogno e per i sostegni da individuare con i progetti personalizzati;
- b) 20 milioni per interventi e servizi a favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora;
- c) 5 milioni a favore di coloro che alla maggiore età vivano fuori dalla famiglia di origine in ragione di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, al fine di prevenire condizioni di povertà.

I 272 milioni di euro dedicati al Rel sono ripartiti agli ambiti territoriali di ogni regione secondo 5 indicatori determinati dal Piano nazionale:

- (20%) quota regionale sul totale nazionale dei beneficiari del Rel nell'annualità precedente (per il 2018 si usa il dato dei beneficiari SIA nel 2017)
- (20%) quota regionale sul totale nazionale di persone in condizione di povertà assoluta
- (20%) quota regionale sul totale nazionale di persone in grave deprivazione materiale
- (20%) quota regionale su totale nazionale di persone a rischio povertà
- (20%) quota di popolazione regionale residente su totale nazionale

Le quote di riparto tra gli ambiti all'interno di ciascuna Regione sono determinate su due indicatori:

- il 50% delle risorse è destinato in base alla quota di nuclei beneficiari del Rel residenti nell'ambito sul totale regionale di beneficiari nell'annualità precedente (per il 2018 è utilizzato il dato dei beneficiari Rel e Sia alla data del 30 aprile 2018)
- il restante 50% sulla base della quota di popolazione residente nell'ambito territoriale sul totale della popolazione

Parte integrante del decreto di riparto del Fondo è, come detto, il **Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018-2020** che definisce gli interventi e i servizi a valere sul Fondo Povertà destinati a soddisfare i relativi Livelli Essenziali delle Prestazioni definiti dal decreto 147/2017 (informazione e accesso, valutazione multidimensionale, progetto personalizzato) ponendo la rete dei servizi territoriali al centro per il funzionamento del Rel.

Il Piano nazionale individua tre priorità di azione:

1. Il servizio sociale professionale

Il servizio sociale professionale è considerato dal Piano il "perno attorno cui ruota tutto l'impiano di attivazione e inclusione sociale della misura" e il primo obiettivo quantitativo posto è che sia

garantita una presenza congrua di assistenti sociali quantificabile in 1 ogni 5.000 abitanti. Il piano impone quindi agli ambiti territoriali di vincolare parte delle risorse della quota servizi del Fondo al rafforzamento del servizio sociale professionale secondo il seguente schema:

- gli ambiti con meno di 1 assistente sociale ogni 20.000 abitante devono vincolare il 60% delle risorse
- gli ambiti con meno di 1 assistente sociale ogni 10.000 abitante devono vincolare almeno il 40% delle risorse
- gli ambiti con meno di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti devono vincolare almeno il 20% delle risorse

2. I sostegni nel progetto personalizzato

Per questa priorità, pur fondamentale, il Piano non impone vincoli quantitativi, ma richiede che sia attivato almeno uno degli interventi o dei servizi previsti dalla normativa per nucleo beneficiario (tirocini, sostegno socio educativo, assistenza domiciliare socio-assistenziale, sostegno alla genitorialità, mediazione culturale, pronto intervento sociale).

3. I punti di accesso al Rel

L'informazione e l'accesso sono identificati come Livelli Essenziali e dunque il Piano individua come dirimente una loro adeguata distribuzione territoriale e a tal fine fissa come target la garanzia, per ciascun ambito territoriale, di almeno un punto di accesso ogni 40.000 abitanti. Salvo gli ambiti in cui siano presenti comuni con meno di 10.000 abitanti per cui il target si riduce ad 1 punto ogni 20.000 abitanti e per gli ambiti in cui è compreso il comune capoluogo di città metropolitana per cui l'obiettivo è fissato a 1 punto di accesso ogni 70.000 abitanti.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha stipulato una convenzione con Banca Mondiale per affiancare le Regioni e gli Ambiti territoriali nell'attuazione della misura, considerando fondamentale accompagnare le istituzioni territoriali nella procedura di rafforzamento del sistema integrato dei servizi.

PRIMI DATI e CRITICITÀ MISURA

Ad oggi, purtroppo, non disponiamo di dati completi che possano consentire una valutazione adeguata della misura e in questo primo anno di attuazione non sarà possibile fare un monitoraggio esaustivo.

L'INPS si è impegnato a fornire trimestralmente i dati relativi alle domande presentate, accettate e ai benefici erogati. Dati che già consentirebbero di fare delle valutazioni, ma ad oggi, l'Osservatorio Inps sul Rel ha diffuso solamente il report relativo ai primi tre mesi (marzo 2018).

Tuttavia i dati, seppur parziali, riportati nel Rapporto Annuale, aggiornati a giugno 2018 forniscono qualche prima indicazione sulla distribuzione geografica rilevando come su 248.687 nuclei familiari percettori di Rel, 65.848 siano residenti in Campania, 59.039 in Sicilia: circa la metà (in linea con i dati relativi al SIA del 2017). Un dato che ovviamente conferma le stime Istat sulla distribuzione della povertà maggiormente incidente nel mezzogiorno.

Se poi trovassero conferma i dati pubblicati in via ufficiosa da *la Repubblica* il 22 giugno (dati riferiti al periodo gennaio-maggio 2018), in base ai quali le domande presentate sono state circa 380.000, ma circa la metà sono state respinte per mancanza dei requisiti, in particolare di quello reddituale, sarebbe certificata l'esigenza innanzitutto di una maggiore informazione e di una revisione dei criteri economici, troppo stringenti.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Quanto questa misura, per come è strutturata, sia in grado di rispondere alla crescente diffusione della condizione di povertà in Italia, immagino sarà affrontato nelle relazioni successive, in particolare dal prof. Michele Raitano.

Da un punto di vista più propriamente politico, dell'azione della Confederazione, anche nell'ambito dell'Alleanza contro la Povertà, posta la soddisfazione per l'introduzione, seppur tardiva, di una misura strutturale e universale di contrasto alla povertà, che mira all'attivazione dei beneficiari e non di ferma dunque all'assistenzialismo, e per la definizione dei primi LEP relativi alle politiche sociali, non possiamo esimerci dal constatare che le criticità sono ancora molte.

È infatti necessario, innanzitutto:

- incrementare le risorse stanziare per arrivare a coprire tutte le persone che si trovano in condizione di povertà e per innalzare il beneficio economico;
- rafforzare adeguatamente i servizi pubblici territoriali (e di quanto questo sia necessario credo ne parleranno successivamente altri compagni), in particolare il servizio sociale comunale e i centri per l'impiego, anche investendo sulla formazione mirata degli operatori;
- rivedere i criteri di accesso, in particolare per i cittadini stranieri per cui si è inserito il vincolo del permesso di lungo periodo (5 anni), contrariamente a quanto indicato in ambito comunitario e dal Testo Unico sull'immigrazione dove sussiste la previsione del permesso di lavoro (1 anno);
- che i diversi livelli di governo mettano in atto quella leale collaborazione istituzionale necessaria al funzionamento della misura operando in misura integrata.

Sarà necessario attendere ancora per effettuare una valutazione compiuta della misura e monitorarne l'efficacia, ma il suo carattere strutturale e, soprattutto, la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, che in quanto tali devono essere esigibili in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, possono essere un punto di partenza importante per il rafforzamento dell'intero sistema di servizi pubblici.