

<https://www.eticaeconomia.it>

## Il reddito di inclusione

**Elena Monticelli**, dottoranda in “Diritto Pubblico, comparato e internazionale”, curriculum Diritto Pubblico dell’Economia, Sapienza, Università di Roma.

Elena Monticelli esamina il Reddito di Inclusione (REI) al termine dell’ iter legislativo che ha portato alla sua introduzione. Monticelli mette in rilievo gli aspetti distintivi del REI esaminando brevemente i criteri dai quali dipende la possibilità di accesso a questa misura e indica anche le novità rispetto alla legge delega. Monticelli sottolinea poi alcuni aspetti critici del REI e si chiede se, come è accaduto per il reddito di ultima istanza, la Corte Costituzionale possa porre il problema della competenza legislativa tra Stato e Regioni.

Il 14 ottobre è entrato in vigore il [Decreto Legislativo n. 147 del 15 settembre 2017, “Disposizioni per l’introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà”](#), di attuazione della [legge 15 marzo 2017, n. 33](#) “recante norme relative al contrasto della povertà, il riordino delle prestazioni di natura assistenziale e il rafforzamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali”. E’ terminato, di conseguenza, l’ iter legislativo che ha introdotto il c.d. REI – Reddito di Inclusione, una nuova misura, definita dalla stessa legge delega come «unica a livello nazionale, a carattere universale e condizionata alla prova dei mezzi, sulla base dell’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), che tiene conto dell’effettivo reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa, nonché all’adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all’affrancamento dalla condizione di povertà».

Dal primo gennaio il ReI entrerà ufficialmente in vigore e sostituirà le altre forme di sostegno al reddito (Sostegno all’inclusione attiva (SIA), social card, e l’Assegno di disoccupazione (ASDI)), [ricalcando le caratteristiche del primo](#). Per poter analizzare gli elementi distintivi, introdotti nel nostro sistema di protezione sociale attraverso il ReI, occorre analizzare i criteri di accesso a questa misura, che saranno oggetto del c. d. *means test* , ossia la prova dei mezzi da parte dei beneficiari.

Per quanto riguarda i *criteri reddituali*, il nucleo familiare del richiedente deve possedere un valore dell’ISEE non superiore ad euro 6.000 (o un valore dell’ISRE non superiore ad euro 3.000, o un valore del patrimonio immobiliare, diverso dall’abitazione, non superiore ad euro 20.000, o un valore del patrimonio mobiliare, non superiore ad una soglia di euro 6.000, maggiorata di euro 2.000 per ogni componente del nucleo familiare successivo al primo membro, fino ad un massimo di euro 10.000 o un valore non superiore alle soglie di cui ai numeri 1 e 2, relativamente all’ISEE e all’ISRE). Si registra pertanto un ampliamento della platea dei beneficiari, relativamente alla loro condizione economica, rispetto alla legge delega (che aveva fissato il criterio ISEE a 3000 euro).

I *requisiti di residenza e di soggiorno* prevedono che i beneficiari debbano essere cittadini dell’Unione Europea, o titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente (ovvero cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo); o residenti in Italia, in via continuativa, da almeno due anni al momento dell’atto di presentazione della domanda.

I *requisiti relativi alle condizioni dei membri del nucleo familiare* di appartenenza sono definiti come segue: presenza di un componente di età minore di anni 18; presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore; assenza di figli minori; presenza di una donna in stato di gravidanza accertata; presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore ai 55 anni, che non abbia diritto di conseguire alcuna prestazione di disoccupazione per mancanza dei requisiti

necessari e che si trovi in stato di disoccupazione da almeno tre mesi. Tali requisiti, ad avviso di chi scrive, risultano troppo selettivi, tenendo conto soprattutto dell'originaria aspirazione "universale" del REI e rischiano di escludere una fetta importante della platea dei poveri assoluti, oltre al fatto che rimangono ancora esclusi i poveri relativi ed i c.d. *working poor*.

Il *beneficio economico* del Rei è pari, su base annua, ad un valore di euro 3.000 moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza (corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare, al netto delle maggiorazioni, nonché ad un parametro pari, in sede di prima applicazione, al 75%); tale beneficio sarà riconosciuto, in via continuativa, per un periodo massimo di 18 mesi. Il rinnovo della misura di sostegno sarà consentito solo una volta trascorsi almeno 6 mesi dalla cessazione del godimento della stessa. Il beneficio è erogato per i tramite di una Carta acquisti, rinominata "Carta Rei", la quale garantisce la possibilità di prelievi di contante entro un limite mensile non superiore alla metà del beneficio massimo attribuibile; inoltre la Carta Rei è finalizzata all'acquisto di generi alimentari, nonché può essere associate a specifiche agevolazioni e servizi, definiti mediante convenzioni con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

A seguito delle verifiche dei requisiti da parte dei comuni, degli ambiti territoriali e dell'INPS, i beneficiari possono accedere al Rei condizionatamente alla sottoscrizione di un c.d. progetto personalizzato.

Per approfondire il tema della *condizionalità del Rei* si tenga conto che il decreto prevede una c.d. "valutazione multidimensionale", che consiste nell'identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, tenuto conto delle risorse e dei fattori di vulnerabilità del nucleo stesso, nonché dei fattori ambientali e di sostegno presenti. Segue la messa a punto del c.d. "progetto personalizzato" che individua, sulla base dei fabbisogni del nucleo familiare emersi nell'ambito della valutazione multidimensionale, gli obiettivi generali, i risultati specifici che si intendono raggiungere e i relativi impegni da svolgere da parte dei componenti del nucleo familiare. Un disegno ambizioso, che però, ad avviso di chi scrive, necessiterebbe di un grosso impiego di risorse pubbliche, in particolare per finanziare la gestione amministrativa di questo impianto, se si vuole davvero raggiungere la finalità del reinserimento dei beneficiari nel tessuto lavorativo e non una mera contropartita per il beneficio ricevuto.

Per quanto riguarda il finanziamento del Rei, per l'appunto, è stato istituito un fondo specifico, il Fondo Povertà, finanziato per oltre un miliardo e 700 milioni, ai quali si aggiungono le risorse fornite per rafforzare i servizi (anche a carico del PON Inclusione), per un totale di oltre 2 miliardi di euro dal 2019. Secondo quanto annunciato, in previsione della Legge di Bilancio 2018, pare che il Governo voglia stanziare un ulteriore finanziamento pari, per il 2018, a 300 milioni di euro, in aggiunta a quelli già previsti dalla legislazione vigente. Nell'attesa del Reddito di inclusione, il Governo [ha modificato il SIA](#) (Sostegno per l'Inclusione Attiva), già sperimentato nelle grandi città, rendendolo una misura «ponte» fino all'introduzione definitiva del nuovo strumento. Tali risorse, secondo la stessa [Alleanza contro la Povertà](#), che ha sostenuto l'approvazione del Rei, non sarebbero sufficienti: rischiano di essere coperti dalla misura solo 1,8 milioni di individui, cioè il 38% del totale della popolazione in povertà assoluta, escludendo il 62% dei poveri. Il 41% dei minori in povertà assoluta, inoltre, non sarà raggiunto dalla misura. [Secondo autorevoli studiosi](#), infine, la combinazione di soglie di Isee e importi del sussidio molto bassi potrebbe rendere improbabile una selezione di quei beneficiari in grado di uscire dalla povertà tramite l'accesso all'occupazione.

Un elemento legislativo da evidenziare è il fatto che il Rei sia la prima misura nazionale, in materia di sostegno al reddito, approvata attraverso una legge delega, dopo un primo tentativo risalente al 1998, in cui il Governo introdusse, seppure in via sperimentale, l'istituto del Reddito Minimo di

Inserimento (Rmi). Tale misura, però, fu definita attraverso una [legge finanziaria \(legge 449/97\)](#) che prevedeva uno stanziamento per realizzare la sperimentazione definita dal successivo [decreto legislativo 237/98](#), iniziata nell'ottobre del 1998 e conclusasi nel dicembre 2000, che coinvolse un totale di 306 comuni italiani. Al termine della sperimentazione del RMI, con la l. n. 350/2003, art. 3, co. 101, è stato istituito il c.d. Reddito di ultima istanza (RUI), i cui decreti ministeriali, ai quali erano state demandate le modalità di attuazione, non sono stati mai emanati. Con la [sentenza n. 423/2004](#), però, la Corte Costituzionale ha sancito l'illegittimità costituzionale dei trasferimenti, da parte dello Stato, alle Regioni che istituivano il reddito di ultima istanza, affermando il carattere esclusivo della competenza legislativa delle Regioni in materia, ai sensi dell'art. 117 Cost.

Rispetto a questo tema, si evidenzia come il Rei sia stato esplicitamente inserito tra i livelli essenziali delle prestazioni, di cui all'art. 117 Cost., lett. m). Inoltre, nel decreto attuativo si «demanda alle regioni e province autonome, fatte salve le competenze regionali in materia di normazione e programmazione delle politiche sociali, l'adozione, entro 120 giorni dall'entrata in vigore del decreto, di un Piano regionale per la lotta alla povertà, inteso come atto di programmazione dei servizi necessari per l'attuazione del Rei, (...), nel rispetto delle modalità di confronto con le autonomie locali, favorendo così la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore. Il Piano regionale è poi comunicato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro trenta giorni dalla sua adozione» (art. 14, co.1). Bisognerà capire se la Corte riterrà questi elementi positivi, rispetto alla passata strutturazione del reddito di ultima istanza.

**16 ottobre 2017**