

CAMERA DEI DEPUTATI
XVIII LEGISLATURA

PROPOSTA DI LEGGE

*MISURE PER IL POTENZIAMENTO E L'ESTENSIONE
DEL REDDITO DI INCLUSIONE (REI) E PER FAVORIRE L'OCCUPABILITÀ
DEI SUOI BENEFICIARI*

*d'iniziativa dei Deputati Delrio, Carnevali, Martina, Lepri, Rotta, Gribaudo, Borghi,
De Maria, Fiano, Morani, Pezzopane, Viscomi, Bruno Bossio, Cantone*

RELAZIONE

Onorevoli colleghi! – Negli ultimi anni, i governi a guida del Partito Democratico hanno perseguito politiche di sviluppo improntate, congiuntamente, alla crescita e all’inclusione sociale, secondo un approccio “attivo” e sistemico, non meramente emergenziale, che ha segnato un cambiamento di paradigma nelle politiche contro la povertà.

In particolare, con l’approvazione della legge n. 33 del 2017 e della sua disciplina attuativa (decreto legislativo n. 147 del 2017), l’Italia si è dotata strutturalmente – per la prima volta nella sua storia – di una misura unica nazionale di contrasto alla povertà, intesa come impossibilità di disporre dell’insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso.

Individuato dalla nuova disciplina come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, il reddito di inclusione (ReI) non è solo uno strumento di sostegno al reddito, ma un progetto per l’autonomia. Il nucleo familiare, affiancato dai servizi territoriali, è tenuto a condividere un percorso finalizzato all’inclusione sociale e lavorativa, che prevede non solo l’attivazione di specifici sostegni, sulla base dei bisogni manifestati complessivamente dalla famiglia, ma anche l’impegno a svolgere specifiche attività, alle quali il beneficio è condizionato. Il questo senso il ReI non è una misura puramente assistenziale, ma una concreta opportunità di attivazione sociale e lavorativa.

Il reddito di inclusione si articola in due parti: un beneficio economico, erogato mensilmente attraverso una carta di pagamento elettronica (Carta ReI) e una componente di servizi alla persona, attivata sulla base di un progetto personalizzato di inclusione sociale e lavorativa volto al superamento della condizione di povertà.

L’ammontare del beneficio economico, concepito come integrazione delle risorse a disposizione delle famiglie, è determinato in base alla differenza tra il reddito familiare del nucleo beneficiario e una soglia di reddito equivalente, individuata in modo da raggiungere tendenzialmente il numero di famiglie che risultano in condizione di povertà assoluta. Riparametrato attraverso la scala di equivalenza dell’Indicatore della Situazione Economica Equivalente (Isee), l’importo del beneficio economico varia in base al numero dei componenti del nucleo familiare. Pienamente operativo dal 1° dicembre 2017, dopo appena tre mesi, il reddito di inclusione aveva già raggiunto oltre 110 mila famiglie (317 mila persone), cui si devono aggiungere le 119 mila famiglie ancora coperte dal Sia (la misura vigente fino al 2017, destinata ad essere progressivamente sostituita dal ReI).

In totale – secondo i dati dell’Osservatorio statistico sul ReI (Inps e Ministero del lavoro) pubblicati il 29 marzo scorso – nel primo trimestre 2018 sono risultati coperti dalla misura unica nazionale contro la povertà oltre 230 mila nuclei familiari e circa 870 mila persone (poco meno del 50 per cento della platea annuale stimata), con un importo medio del beneficio mensile pari a poco meno di 300 euro per la generalità della platea, che sale a 430 euro per le famiglie numerose con minori.

La maggior parte dei benefici economici risulta erogata nelle regioni del Sud (72 per cento), con interessamento del 76 per cento delle persone coinvolte (in particolare, Campania, Calabria e Sicilia sono le regioni con maggiore numero assoluto di beneficiari, rappresentando insieme il 60 per cento del totale delle famiglie e il 64 per cento del totale delle persone coinvolte). Le famiglie con minori rappresentano il 52 per cento dei nuclei beneficiari (il 69 per cento delle persone interessate), mentre risultano pari al 20 per cento delle famiglie con disabili (il 20 per cento delle persone interessate).

Sul piano della copertura si tratta di risultati fondamentali, ma ancora parziali, poiché non colgono l’espansione della platea già prevista, a legislazione vigente, a decorrere dal 1° luglio 2018. Da quella data sarà infatti superata ogni limitazione categoriale del beneficio, fino ad allora riservato a

famiglie con peculiari condizioni di svantaggio (nuclei con figli minori, donne incinte, disabili, ecc.) e il ReI diventerà di fatto una misura universale, secondo la sua vocazione originaria.

Con la Legge di bilancio 2018 (legge 205/2017), il Governo ha operato un ulteriore rafforzamento del ReI, scegliendo di destinare maggiori risorse, per un verso, all'immediato incremento del beneficio economico per le famiglie più numerose (che oggi può raggiungere l'importo di 535 euro al mese per una famiglia di 5 o più componenti) e, per altro verso, all'allargamento progressivo della platea, fino alla sua copertura universale. In tal modo, entro la fine del 2018, i nuclei familiari beneficiari del ReI potranno arrivare fino a 700 mila, corrispondenti a quasi 2,5 milioni di persone.

In definitiva, se si assumono a riferimento i 50 milioni di euro *una tantum* stanziati nel 2012 per la prima misura sperimentale, si può evidenziare come in pochi anni, dalla Legge di bilancio 2016, che ha avviato la costruzione del ReI, a quella per il 2018, l'Italia abbia fatto un gigantesco passo avanti nelle politiche di contrasto alla povertà, arrivando a dotarsi di una misura permanente che vale oltre 2,3 miliardi di euro nel 2018 e quasi 3 miliardi di euro a partire dal 2020 (considerando anche le risorse europee del PON Inclusion, destinate al finanziamento dei servizi).

Secondo una logica di coerente sviluppo delle politiche avviate nella scorsa legislatura, la presente proposta di legge mira a rafforzare ulteriormente l'istituto del reddito di inclusione, in termini sia di incremento del beneficio economico che di estensione della platea, nonché a sostenere attivamente l'occupabilità dei suoi beneficiari.

Alla luce dei risultati raggiunti, coerentemente con quanto indicato dal programma elettorale del Partito Democratico, che da sempre considera prioritari per la sua agenda politica i temi del contrasto alle disuguaglianze e dell'inclusione sociale – e che espressamente si è impegnato “a raddoppiare i fondi a disposizione per il reddito di inclusione, per raggiungere tutte le persone che vivono in condizione di povertà assoluta nel corso della prossima legislatura” – si intende proseguire nel percorso iniziato “investendo ulteriori risorse in modo da ampliare la platea dei destinatari e la rete di servizi, garantendo a tutti i poveri un reddito sufficiente a essere parte attiva della società”.

La presente proposta di legge prevede, anzitutto, l'incremento dell'ammontare del beneficio economico (articolo 1). A questo fine si prevedono tre diversi ordini di intervento nell'ambito del meccanismo di calcolo del ReI (di cui all'articolo 4, del decreto legislativo n. 147 del 2017): (i) l'incremento della soglia del beneficio economico da 3.000 a 4.000 euro; (ii) l'eliminazione del parametro per cui tale valore è moltiplicato, pari a oggi, in sede di prima applicazione, al 75 per cento; (iii) l'aumento del massimale del beneficio economico erogabile dal 110 al 150 per cento dell'assegno sociale. A titolo d'esempio, il combinato disposto di questi interventi potrebbe portare l'importo massimo del beneficio per una famiglia di 5 componenti a un ammontare massimo pari a 750 euro.

L'articolo 2 interviene invece sull'allargamento della platea dei beneficiari. Al comma 1, a fronte dell'aumento della soglia relativa al beneficio economico, è incrementata – nella medesima misura – anche l'identica soglia di reddito equivalente individuata ai fini dell'accesso al beneficio (Isre), di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), del decreto legislativo n. 147 del 2017. Un ulteriore ampliamento della platea dei beneficiari, attraverso un intervento sistematico sugli indicatori della condizione economica (Isee, Isre, patrimonio immobiliare e mobiliare, ecc.) è poi rimesso al primo “Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale”, da adottarsi entro il 31 dicembre 2018 (articolo 2, commi 2 e 3).

Il combinato disposto di questi interventi permetterà di portare il numero di famiglie beneficiarie a circa 1 milione e 400 mila, per un totale di oltre 4 milioni di persone coinvolte. Raggiungendo così tutte le famiglie che secondo le stime Istat si trovano in condizioni di povertà nel nostro Paese e rendendo il ReI compiutamente universale non solo nel disegno ma anche nei suoi effetti generali.

È inoltre ridotto a due mesi, in luogo degli attuali sei, il periodo di sospensione necessario ai fini del rinnovo del ReI (articolo 3).

Un'altra rilevante innovazione proposta alla disciplina vigente del ReI è quella orientata a favorire l'occupabilità dei suoi beneficiari (articolo 4). A questo fine, si prevede che i beneficiari del ReI possano accedere all'assegno di ricollocazione previsto dal "Jobs Act" (articolo 23 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150), anche in deroga alle condizionalità previste in via ordinaria per l'accesso a quell'istituto (permanenza in Naspi e stato di disoccupazione di durata non inferiore a quattro mesi). Inoltre, a titolo di riconoscimento della peculiare condizione di svantaggio dei beneficiari del ReI, si dispone che in caso di successo occupazionale, l'importo dell'assegno di ricollocazione per questi soggetti sia riconosciuto in misura raddoppiata, a parità di altre condizioni.

In ossequio al carattere peculiare del REI, che si distingue da altre forme di contrasto della povertà per l'attenzione dedicata alle politiche attive per il (re)inserimento nel mondo del lavoro, evitando qualunque rischio di "trappola della povertà", viene altresì innalzata la quota del Fondo Povertà destinata al rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali (articolo 5).

A rafforzamento della infrastruttura territoriale di servizi a supporto del reddito di inclusione, la presente proposta mira a favorire l'assunzione di assistenti sociali, a valere su una quota del Fondo per la lotta alla povertà riservata al finanziamento dei servizi. A tal fine è autorizzata la deroga ai vincoli alle assunzioni previsti dalla legislazione vigente, anche da parte di quelle amministrazioni con maggiori difficoltà in quanto strutturalmente deficitarie (articolo 6).

Per le finalità di cui alla presente proposta, si prevede un progressivo e significativo aumento delle risorse del "Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale" (di cui all'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208), con un incremento di 3.000 milioni di euro a decorrere dal 2019 (articolo 7). Le risorse pubbliche destinate – a regime – a questa misura universale di contrasto alla povertà, introdotta dai governi del Partito Democratico nella XVII legislatura, finirebbero così per essere raddoppiate.

L'articolo 8 reca le norme di copertura finanziaria mentre l'articolo 9 disciplina l'entrata in vigore delle misure della proposta di legge.

Art. 1

(Incremento del beneficio economico)

1. All'articolo 4, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, il comma 1 è sostituito dal seguente:

“1. Il beneficio economico del ReI è pari, su base annua, al valore di euro 4.000 moltiplicato per il parametro della scala di equivalenza corrispondente alla specifica composizione del nucleo familiare, al netto delle maggiorazioni di cui all'allegato 1 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri n. 159 del 2013. Il beneficio non può eccedere il limite dell'ammontare su base annua dell'assegno sociale, di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 8 agosto 1995, n. 335, incrementato del 50 per cento. Il valore mensile del ReI è pari ad un dodicesimo del valore su base annua.”.

2. All'articolo 8, comma 1, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) la lettera *d*) è sostituita dalla seguente:

“*d*) il valore di euro 4.000, di cui all'articolo 4, comma 1, in coerenza con le modifiche delle soglie di cui alla lettera *a*);”;

b) la lettera *f*) è sostituita dalla seguente:

“*f*) il massimale del beneficio economico erogabile, di cui all'articolo 4, comma 1”.

Art. 2

(Estensione della platea dei beneficiari. Adozione del primo

Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale)

1. All'articolo 3, comma 1, lettera *b*), numero 2), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, le parole: “euro 3.000” sono sostituite dalle seguenti: “euro 4.000”.

2. Entro il 31 dicembre 2018 è adottato, ai sensi dell'articolo 8, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, il primo “Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale”.

3. Ai fini dell'ulteriore estensione della platea dei beneficiari del ReI, mediante il Piano di cui al comma 2 è prioritariamente disposto l'incremento delle soglie degli indicatori della condizione economica di cui all'articolo 3, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147.

Art. 3

(Riduzione del periodo di sospensione del beneficio economico)

1. All'articolo 4, comma 5, primo periodo, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, le parole “sei mesi” sono sostituite dalle seguenti: “due mesi”.

Art. 4

(Sostegno all'occupabilità dei beneficiari del ReI. Accesso all'assegno di ricollocazione)

1. All'articolo 6, comma 4, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, il secondo periodo è sostituito dai seguenti: “I beneficiari del ReI per i quali il progetto personalizzato preveda la stipula del patto di servizio di cui all'articolo 20 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150, accedono all'assegno di ricollocazione anche in deroga alle condizionalità di cui all'articolo 23,

comma 1, del medesimo decreto n. 150. In caso di successo occupazionale, l'importo dell'assegno di ricollocazione per i beneficiari del ReI è riconosciuto in misura maggiorata del 100 per cento.”.

Art. 5

*(Incremento della quota del Fondo Povertà destinata
al finanziamento degli interventi e dei servizi sociali)*

1. All'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, il primo periodo è sostituito dal seguente: “La quota del Fondo Povertà destinata al rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali, di cui al comma 2, è pari, in sede di prima applicazione, a 297 milioni di euro nel 2018, a 450 milioni di euro nel 2019 e a 600 milioni di euro annui a decorrere dal 2020, inclusivi delle risorse di cui al comma 9.

Art. 6

(Servizio sociale professionale)

1. L'articolo 1, comma 200, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, è sostituito dal seguente:

“200. Al fine di riconoscere il servizio sociale professionale quale funzione fondamentale dei comuni, secondo quanto stabilito dall'articolo 14, comma 27, lettera g), del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e di garantire, contestualmente, la funzionalità a regime dell'infrastruttura sociale e dei servizi per il contrasto alla povertà, nei limiti dei due terzi delle risorse di cui all'articolo 7, comma 3, del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, attribuite a ciascun ambito territoriale, possono essere effettuate assunzioni di assistenti sociali in deroga ai divieti e ai vincoli di contenimento della spesa di personale previsti dalla legislazione vigente, anche da parte di amministrazioni in situazione di soprannumerarietà ovvero in condizioni strutturalmente deficitarie o in stato di dissesto ai sensi degli articoli 242 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.”.

Art. 7

(Incremento delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale)

1. Lo stanziamento del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'articolo 1, comma 386, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, è incrementato 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019.

2. Per gli effetti del comma 1, all'articolo 20 del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, il comma 1 è sostituito dal seguente: «1. La dotazione del Fondo Povertà è determinata in 2.059 milioni di euro per l'anno 2018, di cui 15 milioni di euro accantonati ai sensi dell'articolo 18, comma 3, in 5.545 milioni di euro per l'anno 2019 e in 5.745 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020. Ai fini dell'erogazione del beneficio economico del ReI di cui all'articolo 4, i limiti di spesa sono determinati in 1.747 milioni di euro per l'anno 2018, fatto salvo l'eventuale disaccantonamento delle somme di cui all'articolo 18, comma 3, in 5.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019. I limiti di spesa per l'erogazione del beneficio economico a decorrere dall'anno 2019 sono incrementati sulla base delle determinazioni del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, di cui all'articolo 8, comunque nei limiti di cui al primo periodo, tenuto conto della quota del Fondo Povertà di cui all'articolo 7, comma 2.»

Art. 8

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, pari 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019 si provvede a valere sulle maggiori risorse derivanti da interventi di razionalizzazione e revisione della spesa pubblica. A tal fine, entro il 30 novembre 2018, sono adottati provvedimenti regolamentari e amministrativi di razionalizzazione e di revisione della spesa pubblica tali da assicurare minori spese per 3.000 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019.
2. Qualora le misure di cui al comma 1 non siano adottate o siano adottate per importi inferiori a quelli ivi previsti, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottare entro 28 febbraio 2019, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia, sono disposte variazioni delle aliquote di imposta e riduzione della misura delle agevolazioni e delle detrazioni vigenti, tali da assicurare maggiori entrate pari agli importi di cui al comma 1, ferma restando la necessaria tutela, costituzionalmente garantita, dei contribuenti più deboli, della famiglia e della salute, prevedendo un limite di reddito sotto il quale non si applica la riduzione delle spese fiscali.

Art. 9

(Entrata in vigore)

1. Le disposizioni di cui agli articoli da 1 a 6 della presente legge entrano in vigore il 1° gennaio 2019.