

## **Governance e norme di contrasto alla povertà**

di Giovanni Bartoli e Sabina Polidori

27 novembre 2018

SOMMARIO: Introduzione. – 1. Riferimenti comunitari e legislazione nazionale. – 2. Misure di contrasto alla povertà e all'inclusione sociale – 3. Istituzione del ReI, livelli essenziali delle prestazioni e Piani regionali – 4. Multidimensionalità e attuazione delle misure di contrasto alla povertà – 5. ReI e progetto personalizzato. – Conclusioni e prospettive di sviluppo

### **Introduzione**

Con la Legge n. 33 del 15 marzo 2017 “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali” è stata introdotta anche la misura nazionale di contrasto della povertà, “intesa come impossibilità di disporre dell’insieme dei beni e dei servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso, e dell’esclusione sociale. Quest’ultima è denominata reddito di inclusione, individuata come livello essenziale delle prestazioni sociali da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale”. Il lavoro, propone tra le sue finalità, la possibilità di fornire strumenti conoscitivi e al contempo informativi della misura giuridico – economica ReI.

Il dettato normativo della misura ha il suo fulcro - sulla scia del SIA e ancor prima della Legge n. 328 del 2000 – in particolare, nell’integrazione dei servizi sociali e dei servizi di politica attiva del lavoro all’interno dei processi d’implementazione nei diversi ambiti territoriali<sup>1</sup>, attraverso la descrizione degli indirizzi comunitari e a seguire dalla regolazione nella normativa nazionale e regionale in materia di politiche sociali, con particolare riferimento al ReI, ovvero all’integrazione tra servizi sociali e servizi di politica attiva del lavoro, nei rispettivi processi di *governance* orizzontali e verticali.

### **1. Riferimenti comunitari e legislazione nazionale.**

Tra il 1975 e il 1994, la Comunità economica europea ha realizzato alcuni programmi e progetti pilota orientati a contrastare la povertà e l'esclusione sociale, ma questa attività è stata continuamente contestata per l’assenza di una base giuridica, che ha trovato la base giuridica nell’articolo 19 del Trattato per il Funzionamento dell’Unione Europea (2012)<sup>2</sup>, che autorizza il Consiglio, previa deliberazione

<sup>1</sup> Ambiti territoriali, di cui all'articolo 8, comma 3, lettera a), della Legge n. 328 del 2000.

<sup>2</sup> Il Trattato sul Funzionamento dell’Unione Europea (TFUE) - pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell’Unione europea del 26 ottobre 2012 - (C 326/17), [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF) - costituisce, assieme al Trattato sull’Unione Europea (TUE), uno dei due trattati dell’Unione Europea, base fondamentale del diritto della stessa. La sua ultima modifica risale al Trattato di Lisbona del 2007.

all'unanimità dello stesso e approvazione da parte del Parlamento Europeo, a *“prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale”* e a seguire gli articoli dal 145 al 150 e gli articoli dal 151 al 161.

In particolare, all'articolo 153, si evidenzia come l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori: “[...] h) integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro; j) lotta contro l'esclusione sociale; k) modernizzazione dei regimi di protezione sociale”.

Alla definizione della base giuridica ci si arriva progressivamente, una data rilevante è il 1999 con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam<sup>3</sup>, che iscrive l'esclusione sociale tra gli obiettivi della politica sociale comunitaria e a seguire la nascita del Comitato per la protezione sociale<sup>4</sup> con la funzione di promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e la stessa Commissione. Nel 2000, con la strategia di Lisbona<sup>5</sup>, viene promosso un meccanismo di monitoraggio e coordinamento nel quale vengono fissati gli obiettivi nella misurazione della povertà sulla base di una serie di indicatori e parametri di riferimento, che in realtà sono orientamenti di indirizzo degli Stati membri da realizzarsi in piani d'azione nazionali contro la povertà, da realizzarsi

---

<sup>3</sup> Il trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore a maggio del 1999, introduce dei progressi nel campo dei diritti dei cittadini (noti come protezione dei diritti fondamentali), della cooperazione in materia di sicurezza e di giustizia (con l'integrazione dell'acquis della convenzione di Schengen nelle competenze dell'UE), della [p](#) (con la creazione di un Alto rappresentante della PESC) ed il rafforzamento della democrazia. La parte più rilevante del trattato di Amsterdam nell'ambito delle politiche comunitarie – collegata anche al tema del presente lavoro - è l'impegno assunto per la promozione di un più alto livello occupazionale, della politica sociale, della politica dell'ambiente, della sanità pubblica e della tutela dei consumatori.

<sup>4</sup> La Decisione 2004/689/CE del Consiglio del 4 ottobre 2004- pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE L 314/8 del 13 ottobre 2004 – che istituisce un Comitato per la protezione sociale e che abroga la decisione 200/436/CE si richiama alla comunicazione “Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale” del 14 luglio 1999 e alla successiva risoluzione del 16 febbraio 2000 con la quale il Parlamento europeo ha accolto con favore la stessa comunicazione e l'istituzione di tale Comitato, costituito da un gruppo di funzionari di alto livello che sia in grado di definire un meccanismo per rafforzare la cooperazione, nel settore della protezione sociale, tra gli Stati membri mediante uno scambio di esperienze e buone prassi, con l'ausilio di reti d'informazione perfezionate. Il Consiglio dell'UE –tenendo presente le conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000 – sottolinea che questo tripodi cooperazione dovrebbe estendersi a tutte le forme di protezione sociale e, se necessario, aiutare gli Stati membri a migliorare e a rafforzare i rispettivi sistemi di protezione sociale secondo le loro priorità nazionali. Inoltre ricorda la competenza degli Stati membri per l'organizzazione e il finanziamento della protezione sociale, approvando i quattro obiettivi generali individuati dalla Commissione nel contesto della sfida globale relativa alla modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, vale a dire : rendere il lavoro proficuo offrendo un reddito sicuro, garantire la sicurezza e la sostenibilità di sistemi pensionistici, promuovere l'integrazione sociale e garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibile, sostenendo inoltre che la parità tra donne e uomini deve costituire una dominante in tutte le attività volte a realizzare i quattro obiettivi.

<sup>5</sup> Cfr. paragrafo n. 32 (Promuovere l'inclusione sociale) delle Conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000, nel quale si sottolinea l'importanza per gli Stati membri di mettere in atto “[...] iniziative per imprimere una svolta decisiva alla lotta contro la povertà fissando obiettivi adeguati che dovranno essere concordati dal Consiglio entro la fine dell'anno. Il Gruppo ad alto livello "Protezione sociale" parteciperà ai lavori. La nuova società basata sulla conoscenza offre un immenso potenziale per ridurre l'esclusione sociale sia mediante la creazione delle condizioni economiche finalizzate a una maggiore prosperità attraverso livelli più alti di crescita e occupazione, sia mediante l'apertura di nuovi modi di partecipazione alla società. Essa comporta nel contempo il rischio di un divario sempre più ampio tra coloro che hanno accesso alle nuove conoscenze e quanti ne sono esclusi. Per evitare questo rischio e valorizzare questo nuovo potenziale occorre compiere sforzi per migliorare le competenze, promuovere un maggiore accesso alle conoscenze e alle opportunità e lottare contro la disoccupazione: il lavoro costituisce la migliore salvaguardia contro l'esclusione sociale. Le politiche per combatterla dovrebbero essere basate su un metodo di coordinamento aperto comprendente i piani nazionali di azione e un'iniziativa della Commissione per favorire la cooperazione in questo settore, che deve essere presentata entro giugno 2000.”

attraverso il metodo aperto di coordinamento (MAC) che è stato inoltre applicato in parallelo ad altri settori della protezione sociale.

Gli organismi comunitari in vari atti hanno, come nella Raccomandazione 2008/867/CE<sup>6</sup>, ribadito la responsabilità degli Stati membri nella promozione di regimi di adeguato sostegno del reddito basati sul "diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale". La Raccomandazione del 2008 riafferma i principi comuni e le linee guida già definiti dal Consiglio delle Comunità europee nel 1992 (Raccomandazioni 92/441/CEE<sup>7</sup> e 92/442/CEE<sup>8</sup>) relative alle risorse sufficienti e all'assistenza sociale nei sistemi di protezione sociale.

La Raccomandazione del 2008 è rivolta in particolare alla lotta contro la povertà senza limiti di tempo o situazione, all'unione dei diritti sociali e generali, alla combinazione di protezione e assistenza sociale, e alla fornitura di sussidi integrativi del reddito per periodi limitati ma rinnovabili, attraverso criteri di ammissione tesi a favorire in particolare i soggetti più bisognosi, distinguendo inoltre tra le persone la cui età, il cui stato di salute e le cui condizioni familiari permettano o no di partecipare al mercato del lavoro o di intraprendere una formazione professionale.

Con la Raccomandazione della Commissione Europea, n. 2017/761 del 26 aprile 2017<sup>9</sup>, sul pilastro europeo dei diritti sociali il punto 14 riguarda il *reddito minimo* che richiama gli Stati membri a occuparsi di chiunque non disponga di risorse sufficienti ha diritto a un adeguato reddito minimo che garantisca una vita dignitosa in tutte le fasi della vita e l'accesso ai beni e servizi. Per chi può lavorare, il reddito minimo dovrebbe essere combinato con incentivi rivolti alla (re)integrazione nel mercato del lavoro.

Ciò si richiama a quanto già espresso con la Strategia EU2020, con la quale il Consiglio Europeo ha rafforzato la dimensione sociale delle politiche economiche e per l'occupazione, inserendo tra gli obiettivi anche la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, prefiggendosi come obiettivo di far uscire 20 milioni di persone dalla condizione di povertà o esclusione sociale entro il 2020. Sempre nell'ambito della Strategia EU2020, la CE ha negli ultimi anni formulato all'Italia raccomandazioni specifiche per l'adozione di una strategia nazionale di contrasto alla povertà.

Mantenendo questo target comune, gli Stati membri sono stati chiamati ad adottare i propri sotto-obiettivi a livello nazionale. L'Italia nel 2017, con i suoi 4 milioni di poveri, ha fissato di ridurre di 2,2 milioni le persone a rischio povertà<sup>10</sup>. Per

<sup>6</sup> "Raccomandazione della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro" (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32008H0867>).

<sup>7</sup> "Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale" (<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31992H0441:IT:HTML>).

<sup>8</sup> "Raccomandazione del Consiglio, del 27 luglio 1992, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale" (<https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/d0a04e5b-8167-414a-a9ad-f598298136ef/language-it>).

<sup>9</sup> Cfr. [https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles\\_it](https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it).

<sup>10</sup> Limite individuato dall'Italia – su dati Istat del 2016, resi pubblici il 13 luglio 2017 - anche in riscontro a quanto sollecitato dall'UE, in merito all'introduzione di misure sul reddito di contrasto alla povertà e all'inclusione sociale, come indicato nei documenti italiani in risposta ai solleciti della Commissione Europea del 2017 (Cfr. [https://www.istat.it/it/files/2017/07/Report\\_Poverta\\_2016.pdf](https://www.istat.it/it/files/2017/07/Report_Poverta_2016.pdf)). Gli ultimi dati Istat, rilevano che siamo passati da 4 milioni di poveri a 5 milioni di poveri (su dati del 2017, resi pubblico il 26 giugno del 2018). Cfr.

l'implementazione della Strategia Europa 2020 la Commissione Europea ha lanciato le cosiddette "iniziative faro", nell'ambito delle quali la UE e le autorità nazionali devono coordinare i loro sforzi e rafforzarsi mutuamente. Tra di esse, le due iniziative faro che concorrono a questo importante traguardo sono "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro" e la "Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale". Quest'ultima, in particolare, intende costituire la base di un impegno comune da parte degli Stati membri, delle istituzioni UE e dei principali soggetti interessati a combattere la povertà e l'esclusione sociale<sup>11</sup>.

## 2. Misure di contrasto alla povertà e all'inclusione sociale

Seguendo quanto indicato sul reddito minimo dall'Unione Europea nella Raccomandazione del 1992 e a seguire, come precedentemente indicato, l'Italia ha realizzato uno strumento simile con la sperimentazione del Reddito Minimo di Inserimento (RMI)<sup>12</sup>, iniziata con la legge n. 449 del 1997 (legge finanziaria 1998), inserita nel sistema integrato di politiche e servizi sociali (D.lgs n. 23 del 1998 e nella legge n. 328 del 2000), terminata con legge finanziaria 2003 (n. 289 del 2002).

L'entrata in vigore della legge di riforma dell'assistenza (la citata Legge n. 328 del 2000) ha portato rilevanti novità a questo istituto, prevedendo all'articolo 23 l'estensione dell'istituto del reddito minimo di inserimento (RMI) come misura generale di contrasto della povertà, alla quale ricondurre anche gli altri interventi di sostegno al reddito, che con la firma, il 5 luglio 2002, del Patto per l'Italia da parte di Governo e Parti sociali stabilisce la scomparsa del reddito minimo di inserimento (RMI)<sup>13</sup> su scala nazionale, malgrado le risultanze espresse nell'analisi di valutazione svolta dall'Istituto per la ricerca sociale (Irs) di Milano, dalla Fondazione Zancan di Padova e il Centro di ricerche sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo (Cles) di Roma (Tabella n. 1) e con la Legge Finanziaria del 2003 ha determinato la fine della stessa misura. I 307 Comuni interessati alla sperimentazione vengono privati di

---

<https://www.istat.it/it/files/2018/06/La-povertà-in-Italia-2017.pdf> ;  
[www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104322.pdf](http://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1104322.pdf).

<sup>11</sup> Cfr. Nota di presentazione, POVERTÀ ED ESCLUSIONE SOCIALE. QUALE RUOLO PER LE REGIONI E LE CITTÀ?, in Europa 2020 e la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, TECLA EUROPA (s.d.).

<sup>12</sup> La fase sperimentale del RMI fu istituita con il D.lgs n. 237 del 1998. Il decreto definisce il RMI "una misura di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli" (art. 1, comma 1). A cui hanno fatto seguito provvedimenti ad hoc nell'ambito di sistemi di welfare locali: - Bolzano: Legge 13/1991 (RMI) - Trento: Leggi 14/1991 e 13/2007 (Minimo vitale) - Valle d'Aosta: Legge 19/1994 (Minimo vitale) - Campania: Legge 2/2004 (Reddito di cittadinanza) - Basilicata: Legge 3/2005 (Cittadinanza solidale) - Friuli Venezia Giulia: Legge 6/2006 (Reddito di base per la cittadinanza), abrogato da Legge 9/2008 - Puglia: Legge 19/2006 RMI (Reddito minimo di inserimento) - Lazio: Legge 4/2009 (Reddito minimo garantito). Interessante a tal riguardo è il contributo "LA STAGIONE DELLE LEGGI REGIONALI SUL REDDITO MINIMO: BILANCI E PROSPETTIVE" di Luca Santini, in Reddito Minimo Garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio ([http://www.bin-italia.org/UP/pubbb/QR\(1\).pdf](http://www.bin-italia.org/UP/pubbb/QR(1).pdf)).

<sup>13</sup> Al punto 2.7 i firmatari sostengono che la sperimentazione del RMI "ha consentito di verificare l'impraticabilità di individuare attraverso la legge dello Stato soggetti aventi diritto ad entrare in questa rete di sicurezza sociale" e ritengono preferibile realizzare il cofinanziamento di programmi regionali "finalizzati a garantire un reddito essenziale ai cittadini non assistiti da altre misure di integrazione del reddito". L'accordo prevede che "l'eventuale prosecuzione dell'esperimento relativo al RMI dovrà essere coerente con le finalità sopra descritte e con gli obiettivi di contrasto all'economia sommersa". Si ipotizzano quindi nuovi percorsi di sostegno al reddito attraverso un nuovo strumento "di ultima istanza".

importanti risorse e di uno strumento efficace nell'azione di contrasto alla povertà<sup>14</sup>. Con loro restano senza risposta i circa 200 mila cittadini, in particolare nelle regioni meridionali, che hanno usufruito di interventi di integrazione sociale ed economica. Gli interventi riparatori messi in campo successivamente non consentono comunque al RMI di ripartire. Le proposte contenute nel Libro Bianco sul futuro del modello sociale<sup>15</sup> rafforzano il blocco della sperimentazione.

### **Sperimentazione del RMI<sup>16</sup>**

La sperimentazione 1999/2001 del RMI, ha riguardato 39 comuni in tutta Italia dei quali 5 nel nord, 10 nel centro e 24 nel sud e isole. I cinque comuni del nord sono: Nichelino (TO), Cologno Monzese e Limbiate (MI), il quartiere Prà di Genova e Rovigo. E' stata prorogata la sperimentazione a tutto il 2002, prevedendo il suo allargamento a complessivi 307 Comuni (programmi d'area).

Il Comune più importante coinvolto nel suo insieme è quello di Napoli. I Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione riflettono, per collocazione territoriale, la distribuzione della povertà nel nostro paese. La sperimentazione è affidata interamente all'ente locale Comune, compresi gli aspetti di verifica e controllo. La mole di attività amministrativa a carico di Comuni appare quindi notevole.

L'Istituto per la ricerca sociale (Irs) di Milano, la Fondazione Zancan di Padova e il Centro di ricerche sui problemi del lavoro, dell'economia e dello sviluppo (Cles) di Roma hanno svolto un'attività di valutazione del RMI, dalla quale si evince che la sperimentazione ha evidenziato un target di nuclei familiari composti prevalentemente da donne sole o anziani soli al nord, e nuclei familiari numerosi al sud. E' emersa la fattibilità dell'RMI (per altro indicata come "buona pratica" nel Piano nazionale per l'inclusione sociale presentato a Bruxelles nel giugno 2001) che è riuscito a proporsi come misura affidabile di contrasto delle povertà e dell'esclusione sociale. Le difficoltà maggiori riguardano aspetti amministrativi e organizzativi, nonché i progetti di inserimento dei beneficiari nella formazione e nell'ambito lavorativo. Si evidenziano tuttavia segnali ottimistici "qualitativi", che non emergono dai numeri, soprattutto in relazione a recupero di dignità, autostima e capacità a "rimettersi in gioco" che il RMI ha indotto.

### **3. Istituzione del ReI, livelli essenziali delle prestazioni e Piani regionali**

Il ReI, è stato preceduto dal Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)<sup>17</sup>, una misura di contrasto alla povertà che prevede l'erogazione di un sussidio economico alle

<sup>14</sup> La sperimentazione 1999/2001 ha riguardato 39 comuni in tutta Italia dei quali 5 nel nord, 10 nel centro e 24 nel sud e isole. I cinque comuni del nord sono: Nichelino (TO), Cologno Monzese e Limbiate (MI), il quartiere Prà di Genova e Rovigo. E' stata prorogata la sperimentazione a tutto il 2002, prevedendo il suo allargamento a complessivi 307 Comuni (programmi d'area).

<sup>15</sup> Cfr. [http://www.salute.gov.it/imgs/C\\_17\\_pubblicazioni\\_955\\_allegato.pdf](http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_955_allegato.pdf).

<sup>16</sup> Cfr. Il reddito minimo di inserimento nel Rapporto della Commissione di indagine sull'esclusione sociale, a cura di Mimmo Vitale, in Autonomie locali e servizi sociali, Mulino, Il Mulino, 2001.

<sup>17</sup> La misura SIA è stata introdotta dalla Legge n. 208 del 2015 (legge di Stabilità 2016) e disciplinata dal decreto 26 maggio 2016, emanato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, così come modificato dal decreto del 16 marzo del 2017, entrato in vigore il 30 aprile 2017.

famiglie in condizioni economiche disagiate e, accanto a questo, l'attivazione di un progetto personalizzato, volto al superamento della condizione di povertà, al reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale, che è vincolante per accedere al beneficio. Il legislatore ha considerato il SIA una "misura ponte" in vista dell'istituzione del ReI<sup>18</sup> (Tabella n. 1).

**Tabella n. 1 SIA e ReI a confronto**

<b>SIA 2016</b>	<b>SIA 2017</b>	<b>REI 2018</b>
<b>Breve descrizione</b>	<b>Breve descrizione</b>	<b>Breve descrizione</b>
Misura sperimentale di contrasto alla povertà che abbina l'erogazione di un sussidio economico (sotto forma di carta prepagata) all'adesione del nucleo familiare ad un progetto personalizzato di attivazione sociale o lavorativa  Attivo dal 02/09/2016 al 29/04/2017	Misura sperimentale di contrasto alla povertà che abbina l'erogazione di un sussidio economico (sotto forma di carta prepagata) all'adesione del nucleo familiare ad un progetto personalizzato di attivazione sociale o lavorativa.  Attivo dal 30/04/2017 al 31/10/2017, salvo che per i beneficiari in corso di erogazione del beneficio, fino alla scadenza, fatta salva la possibilità di passare al REI, se di maggior favore	Misura strutturale, unica ed universale di contrasto alla povertà che abbina l'erogazione di un sussidio economico (sotto forma di carta di prepagata) all'adesione del nucleo familiare ad un progetto personalizzato di attivazione sociale o lavorativa.  Attivo dal 01/12/2017 Dal 1 luglio 2018 è universale.
<b>Tipologia di beneficiari</b>	<b>Tipologia di beneficiari</b>	<b>Tipologia di beneficiari</b>
Almeno: – un componente di età minore di 18 anni; – una persona disabile (figlio); - una donna in stato di gravidanza accertata .	Presenza all'interno del nucleo familiare di almeno:– un componente di età minore di 18 anni; - una persona disabile (figlio); - una donna in stato di gravidanza accertata.	Presenza all'interno del nucleo familiare di almeno: – un componente di età minore di 18 anni; – una persona disabile e un suo genitore o un suo tutore; – una donna in stato di gravidanza accertata; – un lavoratore di età $\geq$ 55 anni in stato di disoccupazione- A partire dal 1° luglio 2018 la legge di Bilancio 2018 n. 205/2017 prevede

<sup>18</sup> Con l'istituzione del ReI il SIA non può più essere richiesto. Resta invece in vigore per tutte le famiglie che avevano presentato richiesta prima della sua cessazione (31.10.2017) e che potranno continuare a beneficiare della misura per la sua intera durata (12 mesi), per poi eventualmente passare, qualora sussistano i requisiti, alla misura del ReI (di cui potranno fruire per ulteriori 6 mesi, per un totale complessivo di 18 mesi tra SIA e ReI).

		la cancellazione di queste categorie.
<b>Requisiti di accesso</b>	<b>Requisiti di accesso</b>	<b>Requisiti di accesso</b>
Requisiti del richiedente: – essere cittadino italiano o comunitario o avere un permesso di soggiorno di lunga durata; – essere residente in Italia da almeno 2 anni.	Requisiti del richiedente: – essere cittadino italiano o comunitario o avere un permesso di soggiorno di lunga durata; – essere residente in Italia da almeno 2 anni.	Requisiti del richiedente:– essere cittadino dell'Unione Europea o suo familiare, titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente; essere cittadino di paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo; – essere titolare di protezione internazionale (asilo politico e protezione sussidiaria); – essere residente in Italia in via continuativa, da almeno 2 anni al momento della presentazione della domanda.
Requisiti dei familiari:– non beneficiare di altri trattamenti assistenziali o indennitari rilevanti (superiori a 600 euro mensili) né di altre prestazioni di sostegno al reddito per disoccupati (NASPI o ASDI); – non possedere autoveicoli immatricolati nei 12 mesi antecedenti la richiesta, ovvero autoveicoli di cilindrata superiore a 1.300 cc, nonché motoveicoli di cilindrata superiore a 250 cc immatricolati nei 3 anni antecedenti; – Valutazione Multidimensionale del Bisogno (VMB) $\geq$ 45 punti	Requisiti dei familiari:– non beneficiare di altri trattamenti assistenziali o indennitari rilevanti (superiori a 900 euro mensili) né di altre prestazioni di sostegno al reddito per disoccupati (NASPI o ASDI); – non possedere autoveicoli immatricolati nei 12 mesi antecedenti la richiesta, nonché motoveicoli immatricolati nei 3 anni antecedenti – Valutazione Multidimensionale del Bisogno (VMB) $\geq$ 25 punti.	Requisiti dei familiari:– non beneficiare di altre prestazioni di assicurazione sociale per l'impiego (NASPI) o altri ammortizzatori sociali di sostegno al reddito in caso di disoccupazione involontaria; non possedere autoveicoli e motoveicoli immatricolati la prima volta nei 2 anni precedenti, ad eccezione di quelli per cui è prevista un'agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità; - non possedere navi e imbarcazioni da diporto

<b>Durata e modalità di erogazione</b>	<b>Durata e modalità di erogazione</b>	<b>Durata e modalità di erogazione</b>
– durata: <b>12 mesi</b> ; – erogazione: <b>bimestrale</b> .	– durata: <b>12 mesi</b> ; – erogazione: <b>bimestrale</b> ; – possibilità di rinnovo: dopo 6 mesi dall'ultimo beneficio percepito.	– durata: 18 mesi – erogazione: mensile – possibilità di rinnovo per 12 mesi: dopo 6 mesi dall'ultimo beneficio percepito
<b>Modalità di erogazione-pagamento</b>	<b>Modalità di erogazione-pagamento</b>	<b>Modalità di erogazione-pagamento</b>
– INPS eroga il beneficio, sotto forma di carta di pagamento elettronica (CARTA SIA), tramite il circuito delle Poste Italiane; - È consentito effettuare pagamenti elettronici presso supermercati, <u>negozi convenzionati</u> e pagare le bollette di elettricità, gas, ecc.	– INPS eroga il beneficio, sotto forma di carta di pagamento elettronica (CARTA SIA), tramite il circuito delle Poste Italiane; – È consentito effettuare pagamenti elettronici presso supermercati, <u>negozi convenzionati</u> e pagare le bollette di elettricità, gas, ecc.	<u>– INPS eroga il beneficio, sotto forma di carta di pagamento elettronica (CARTA ReI), tramite il circuito delle Poste Italiane; – È consentito effettuare pagamenti elettronici presso supermercati, negozi convenzionati e pagare le bollette di elettricità, gas, ecc.; – È consentito anche prelevare in contante entro un limite massimo mensile non superiore alla metà del beneficio massimo attribuibile.</u>

Fonte: <https://welforum.it/reddito-di-inclusione-che-cosa-cambia-rispetto-al-sia/>.

Con l'istituzione del ReI e la definizione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà<sup>19</sup>, per la prima volta (da quando è stata introdotta, nel 2001, la riforma del Titolo V della Costituzione), le prestazioni sociali acquisiscono la natura di livelli essenziali delle prestazioni. L'argomento costituisce materia complessa, aggravato dall'assenza di criteri definitivi condivisi.<sup>20</sup> L'idea è quella di accompagnare la famiglia in tutto il percorso nei servizi che va dalla richiesta delle informazioni all'uscita dalla condizione di povertà. In questo quadro, il decreto che ha attuato il ReI ha definito quali livelli essenziali delle prestazioni:

<sup>19</sup> Il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà (articolo 7, comma 3 e articolo 14, comma 2 del D.Lgs n. 147 del 2017) è stato approvato il 22 marzo 2018 dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale (articolo 21 del citato D.Lgs n. 147 del 2017), organismo presieduto e presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e ne fanno parte, oltre ad un rappresentante del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, del Ministero della salute, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e del Dipartimento per le politiche della famiglia della Presidenza del Consiglio dei ministri. Prima dell'approvazione la Rete ha incontrato i rappresentanti delle parti sociali e degli enti del terzo settore impegnati in attività di lotta alla povertà che hanno tutti manifestato apprezzamento per i contenuti del Piano e per le modalità del confronto che hanno portato alla sua definizione.

<sup>20</sup> Tra gli altri e a cura di G. Bartoli, pp. 11 e ss: I livelli essenziali delle prestazioni sociali per soggetti a rischio di esclusione, ProP – Isfol, giugno 2015.



- I servizi volti a garantire l'informazione e l'accesso al ReI;
- La valutazione multidimensionale del bisogno, che consiste in un'analisi dei fattori di vulnerabilità della famiglia e identifica i possibili percorsi verso l'autonomia;
- Il progetto personalizzato che definisce gli obiettivi generali e i risultati da raggiungere tramite specifici sostegni, assicurati dai servizi e da impegni che il nucleo familiare assume in accordo con i servizi sociali territoriali.

Con riferimento all'accesso ai servizi, il successivo Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, prevede anche l'attivazione di un numero congruo di "punti per l'accesso al ReI", ovvero di uffici chiaramente identificati nel territorio, in cui i cittadini possono ricevere informazioni, consulenza, orientamento e, se necessario, assistenza nella presentazione della domanda. Nello specifico il piano prevede l'attivazione di un punto di accesso ogni 40 mila abitanti, target che – come espresso nel piano nazionale - "deve tener conto, da un lato, della presenza di comuni molto piccoli, dove va garantita una presenza più capillare degli uffici, seppure con una flessibilità nell'organizzazione dei medesimi eventualmente gestita a livello di ambito territoriale; dall'altro lato, della presenza di città metropolitane, in cui la concentrazione della popolazione permette ad ogni ufficio di soddisfare platee molto più ampie. Quindi, se in un dato ambito territoriale sono compresi comuni con meno di 10 mila abitanti, per tutti tali comuni va complessivamente previsto un punto di accesso ogni 20 mila abitanti; se invece nell'ambito è compreso un comune capoluogo di città metropolitana, per tale comune l'obiettivo è fissato in un punto per l'accesso ogni 70 mila abitanti"<sup>21</sup>.

Per garantire la valutazione multidimensionale del bisogno, che è una funzione tipicamente svolta dal servizio sociale professionale, il piano mira ad assicurare, nel primo triennio di attuazione del ReI, almeno un assistente sociale ogni 5 mila abitanti.

Per quanto riguarda il progetto personalizzato, il piano prevede infine che almeno un servizio (come ad esempio la partecipazione a tirocini per l'inclusione, assistenza domiciliare, sostegno socio-educativo, sostegno genitoriale, mediazione culturale, pronto intervento sociale) sia attivato ogni qual volta si presenti una situazione di bisogno complessa. Il piano ha previsto inoltre l'attivazione di percorsi di sostegno alla genitorialità quando nel nucleo familiare è presente un bambino o una bambina nei primi mille giorni della sua vita.

La Conferenza Unificata (Governo-Regioni-Comuni) ha approvato il suddetto Piano nazionale il 10.05.2018, a cui daranno seguito le stesse Regioni e Province autonome con l'emanazione dei rispettivi Piani, nei quali, attraverso la pianificazione regionale, dovranno indicare le azioni di rafforzamento specifiche previste per i rispettivi territori<sup>22</sup>.

In particolare, i piani regionali dovranno disciplinare le forme di collaborazione e cooperazione utili a promuovere la progettazione unitaria, il lavoro multidimensionale sui beneficiari e il rafforzamento del lavoro in rete. Su questo fronte due sono gli

<sup>21</sup> Cfr. Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà.

<sup>22</sup> All'articolo 3, comma 2 del D.M. del Lavoro e delle Politiche sociali del 18 maggio 2018. Criteri di riparto del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale e l'adozione del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 7, comma 4 e dell'articolo 21, comma 6, lettera b), del decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, vengono assegnate le risorse afferenti alla quota servizi del Fondo Povertà per il triennio 2018- 2020, pari a 297milioni di euro nel 2018, 347milioni di euro nel 2019 e 470milioni di euro nel 2020. Il Ministero comunica che le risorse saranno a seguito della valutazione dei Piani regionali per la lotta alla povertà che, in coerenza con il Piano nazionale, individuano i fabbisogni specifici dei territori.

elementi su cui il piano pone l'attenzione: 1) gli ambiti di programmazione del comparto sociale, sanitario e delle politiche del lavoro devono essere omogenei a livello territoriale; 2) nella programmazione e realizzazione degli interventi si deve tener conto delle attività che gli enti del Terzo Settore realizza nei singoli territori<sup>23</sup>.

#### 4. Multidimensionalità e attuazione delle misure di contrasto alla povertà

Come già sopra rilevato il legislatore ha definito il reddito di inclusione sociale come *una misura a carattere universale, condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa finalizzato all'affrancamento dalla condizione di povertà*<sup>24</sup>, secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 2 del decreto legislativo n.147/2017 - Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà, operativo dal 1° gennaio 2018<sup>24</sup> e dal 1 luglio 2018 diventa una misura universale di contrasto alla povertà<sup>25</sup>.

La ratio della misura è che il reddito da solo non è sufficiente per uscire dalla condizione di povertà. La mancanza di reddito spesso non è l'esclusiva causa della povertà, ma spesso il suo effetto. Le cause, invece, possono essere diverse e, tipicamente, di natura multidimensionale. Per evitare le "trappole della povertà"<sup>26</sup> è importante agire sulle cause che la determinano, anche attraverso una progettazione personalizzata che individui i bisogni dei beneficiari della misura e predisponga interventi adeguati per accompagnarli verso l'autonomia. È un percorso in cui i servizi in rete – sociali, socio-sanitari e centri per l'impiego, prioritariamente – si fanno carico dei cittadini più vulnerabili, e questi ultimi si impegnano e si fanno carico dei cittadini più vulnerabili e questi a loro volta si impegnano su comportamenti che gli vengono richiesti.

Il reddito di inclusione sociale è composto da due parti: un assegno mensile e un progetto personalizzato di reinserimento sociale e lavorativo.

<sup>23</sup> "Sono enti del Terzo settore le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore", Cfr. comma 1 dell'articolo 4 del decreto legislativo n.117/2017. A tal riguardo il Forum del Terzo settore svolge un'attività di monitoraggio sull'attuazione della normativa delle Misure di contrasto alle povertà (Cfr. <http://www.forumterzosettore.it/?s=misure+contrasto>).

<sup>24</sup> Cfr. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-Rel/Pagine/default.aspx>.

<sup>25</sup> Con le risorse aggiuntive previste nella legge di bilancio 2018 il ReI diventa una misura universale di contrasto alla povertà, nella quale verranno meno i requisiti familiari, come ad esempio le condizioni personali e sociali, la situazione economica e lavorativa, ecc., vigenti fino al 30 giugno 2018, e resteranno efficaci i soli requisiti economici.

Il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, ha pubblicato per gli operatori delle specifiche "Linee Guida sul Reddito di Inclusione", che forniscono agli stessi informazioni e chiarimenti sulle funzioni dei Comuni e degli Ambiti territoriali per l'attuazione della misura, sul passaggio dal Sostegno all'inclusione attiva - SIA al Reddito di inclusione - ReI, sulla decorrenza e le modalità di calcolo del beneficio economico, sul progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa, e sulla condizionalità prevista in caso di non rispetto degli impegni previsti.

<sup>26</sup> Cfr. <http://www.iecofin.uniroma1.it/galeottipdf/Scheda62010.pdf>.

Il Progetto viene predisposto dai servizi sociali del Comune, che operano in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari e le scuole, nonché con i soggetti privati attivi nell'ambito degli interventi di contrasto alla povertà, con particolare riferimento agli enti del Terzo settore<sup>27</sup>.

Lo stesso coinvolge l'intero nucleo familiare, prevede specifici impegni da parte della famiglia e interventi di supporto dei servizi competenti, stabiliti sulla base di una valutazione multidimensionale delle problematiche e dei bisogni.

Sia la valutazione multidimensionale che il progetto personalizzato, così come la misura ReI nel suo complesso, costituiscono livelli essenziali delle prestazioni, da garantire uniformemente sull'intero territorio nazionale nei limiti delle risorse disponibili. Al fine di assicurare omogeneità nei criteri di valutazione e appropriatezza nell'individuazione degli obiettivi e dei risultati, del supporto e sostegno fisico e qualitativo, il D.Lgs n. 147 del 2017 ha stabilito due linee guida: una per la definizione degli strumenti operativi per la valutazione multidimensionale e l'altra per la definizione dei progetti personalizzati, che sono in corso di elaborazione da parte del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali della Direzione generale che si occupa di politiche per la lotta alla povertà e per la programmazione sociale.

La valutazione multidimensionale è finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi componenti, attraverso l'analisi approfondisce le seguenti tematiche di seguito esemplificate a scopo meramente indicativo, quali: le condizioni personali e sociali; la situazione economica; la situazione lavorativa e il profilo di occupabilità; l'educazione, l'istruzione, la formazione; la condizione abitativa; le reti familiari, nonché di prossimità e sociali.

La valutazione è organizzata in un'analisi preliminare che generalmente è svolta entro 25 giorni dalla richiesta del ReI, e eventualmente in una fase più approfondita, qualora la condizione del nucleo familiare sia più complessa.

Se in fase di analisi preliminare emerge che la situazione di povertà è determinata dalla "sola dimensione della situazione lavorativa", il Progetto personalizzato è sostituito dal Patto di servizio personalizzato o dal Programma di ricerca intensiva di occupazione, che vede il coinvolgimento diretto dei Centri per l'impiego<sup>28</sup>.

Il programma di ricerca intensiva di occupazione è il programma previsto nell'ambito del servizio di assistenza alla ricollocazione per i titolari dell'assegno individuale di ricollocazione che ne abbiano fatto richiesta, ai sensi dell'articolo 23 del medesimo D.Lgs. Tali progetti o programmi devono essere redatti per ciascun membro del nucleo familiare che sia abile al lavoro e non occupato.

---

<sup>27</sup> Le "Linee Guida per la costruzione di reti di collaborazione interistituzionale ed il coinvolgimento del terzo settore", prodotte nell'ambito del "Sistema multilivello dei servizi sociali in rete" coordinata dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, possono essere un valido strumento a supporto della costruzione della governance territoriale, poiché hanno come principale finalità quella di supportare le azioni di capacità amministrativa rivolte alla costruzione di reti di collaborazione interistituzionale fra Amministrazioni pubbliche, nonché fra di esse e gli enti del Terzo settore, partendo dal presupposto che l'organizzazione a rete possa essere funzionale alla stessa governance del complessivo sistema delle politiche sociali, con particolare attenzione alla presa in carico integrata dei target vulnerabili, all'attuazione del SIA (Sostegno per l'Inclusione Attiva) e a seguire del ReI (Cfr. [http://www.ot11ot2.it/sites/default/files/linee\\_guida\\_e\\_protocolli/LGeP%20sistema%20multilivello%20servizi%20sociali\\_%20.pdf](http://www.ot11ot2.it/sites/default/files/linee_guida_e_protocolli/LGeP%20sistema%20multilivello%20servizi%20sociali_%20.pdf)).

<sup>28</sup> Il patto di servizio è il patto stipulato tra i lavoratori disoccupati e i centri per l'impiego ai sensi dell'articolo 20 del D.Lgs n. 150 del 2015. Sulla struttura e il funzionamento dei servizi per il lavoro, si rimanda a quanto esposto nel monitoraggio 2017, realizzato dall'ANPAL (Cfr. <http://www.anpal.gov.it/Dati-e-pubblicazioni/Documents/Rapporto-monitoraggio-spi-2017.pdf>).

In questo caso il responsabile dell'analisi preliminare (effettuata da operatori sociali opportunamente identificati dai servizi competenti, verifica l'esistenza del patto o del programma ed, in mancanza, contatta tempestivamente il competente centro per l'impiego, affinché gli interessati siano convocati al fine di redigere il patto di servizio.

Successivamente, il Patto è comunicato ai competenti servizi dell'ambito territoriale per le successive comunicazioni all'INPS, ai fini della erogazione del beneficio economico del ReI.

Laddove, in esito all'analisi preliminare, emerge invece la necessità di sviluppare un quadro di analisi approfondito, il legislatore ha previsto la costituzione di una équipe multidisciplinare, composta da un operatore sociale identificato dal servizio sociale competente e da altri operatori, appartenenti alla rete dei servizi territoriali, individuati sulla base dei bisogni più rilevanti del nucleo familiare, con particolare riferimento ai servizi per l'impiego, la formazione, le politiche abitative, la tutela della salute e l'istruzione l'équipe multidisciplinare acquisisce anche eventuali valutazioni e progetti preesistenti relativi ai membri del nucleo.

L'équipe multidisciplinare non viene formata nei casi in cui il progetto personalizzato sia sostituito dal Patto di Servizio o dal Programma di ricerca intensiva di occupazione (come dal richiamato articolo 20 del D.Lgs n. 15 del 2015) e nel caso in cui a seguito dell'analisi preliminare e all'assenza di bisogni complessi, non ne emerge la necessità. In tal caso, il servizio sociale competente provvede a redigere il progetto personalizzato, eventualmente in versione semplificata.

Il progetto è definito, anche nella sua durata, secondo principi di proporzionalità, appropriatezza e non eccedenza rispetto alle necessità di sostegno del nucleo familiare rilevate, in coerenza con la valutazione multidimensionale e con le risorse disponibili. Il progetto personalizzato è definito con la più ampia partecipazione del nucleo familiare, in considerazione dei suoi desideri, aspettative e preferenze con la previsione del suo coinvolgimento nel successivo monitoraggio e nella valutazione, nonché promuovendo, laddove possibile, anche il coinvolgimento attivo dei minorenni per la parte del progetto a loro rivolto. Il progetto deve individuare alcuni elementi specifici connessi ai fabbisogni del nucleo familiare emersi nell'ambito della valutazione multidimensionale: a) gli obiettivi generali e i risultati specifici che si intendono raggiungere in un percorso volto al superamento della condizione di povertà, all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale; b) i sostegni, in termini di specifici interventi e servizi, di cui il nucleo ha bisogno oltre al beneficio economico connesso al ReI; c) gli impegni da parte dei componenti il nucleo familiare a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio economico è condizionato.

La durata del progetto può anche eccedere la durata del beneficio economico. Il progetto personalizzato è definito attraverso la partecipazione del nucleo familiare, che deve essere coinvolto anche nel monitoraggio e nella valutazione del progetto.

Il progetto prevede l'individuazione, sulla base della natura del bisogno prevalente emergente, di una figura di riferimento, che ha il compito di curarne la realizzazione e il monitoraggio, attraverso attività di coordinamento e di impulso dei diversi soggetti coinvolti.

Inoltre, nel progetto sono definite le metodologie di monitoraggio, di verifica periodica e di eventuale revisione, tenendo conto della soddisfazione e delle preferenze espresse dai componenti il nucleo familiare.

Nell'ipotesi in cui uno o più componenti il nucleo familiare siano già stati valutati dai competenti servizi territoriali e dispongano di un progetto per finalità diverse da quelle di cui al decreto in trattazione, si provvede ad integrare la valutazione e la progettazione secondo i principi e con gli interventi e i servizi di cui all'articolo 6 del D.Lgs n. 147 del 2017<sup>29</sup>.

Nel caso in cui il progetto dovesse essere sottoscritto in ritardo, l'erogazione del beneficio verrebbe momentaneamente sospesa per poi essere riattivata quando il nucleo dovesse sottoscriverlo.

## 5. ReI e progetto personalizzato

Allo scopo di ottenere il ReI<sup>30</sup> l'intera famiglia deve partecipare a un programma di inclusione attiva: deve, cioè, aderire a un progetto che prevede la formazione, la riqualificazione e la ricerca attiva di lavoro di tutti i componenti del nucleo, come già disposto in precedenza per il sostegno d'inclusione attiva.

In particolare, viene dapprima programmata dal Comune, entro 25 giorni dalla presentazione della domanda per ottenere il ReI, una valutazione multidimensionale del bisogno, che prende in considerazione:

- le condizioni e le funzioni personali e sociali dei componenti della famiglia;
- la situazione economica;
- la situazione lavorativa e profilo di occupabilità;
- l'educazione, istruzione e formazione;
- la condizione abitativa;
- le reti familiari, di prossimità e sociali.

Effettuata la valutazione:

- se emerge che la situazione di povertà è dovuta alla sola mancanza di lavoro, il progetto personalizzato è sostituito dal patto di servizio, oppure dal programma di ricerca intensiva di occupazione (i beneficiari del ReI possono aver diritto anche all'assegno di ricollocazione);
- se emerge che la situazione di povertà è collegata ad altre problematiche, oltre a quella lavorativa, si occupa del nucleo familiare un'équipe multidisciplinare formata da diversi operatori identificati dai servizi sociali, che si occupa di realizzare un progetto personalizzato per il nucleo e di valutare i sostegni di cui la famiglia ha bisogno.

Firmando il progetto d'inclusione, tutti i membri della famiglia beneficiaria del ReI si impegnano a svolgere determinate attività:

- presentarsi alle convocazioni dei servizi sociali del Comune responsabili del progetto;
- cercare attivamente lavoro;
- aderire a iniziative per il rafforzamento delle competenze nella ricerca attiva di lavoro;

<sup>29</sup> Nel caso di trasformazione del SIA in ReI, se necessario, il progetto personalizzato deve essere adeguato secondo le modalità previste dall'articolo 6 del decreto legislativo n. 147 del 2017.

<sup>30</sup> Cfr. <http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/poverta-ed-esclusione-sociale/focus-on/Reddito-di-Inclusione-ReI/Documents/Linee-guida-REI.pdf>.

- aderire a iniziative di carattere formativo o ad altre iniziative di politiche attive o di attivazione;
- accettare le offerte di lavoro congrue;
- assicurare la frequenza e l'impegno scolastico (se minori di 18 anni);
- mettere in atto comportamenti di prevenzione e cura volti alla tutela della salute.

In caso di ripetuti comportamenti inconciliabili con gli obiettivi del progetto da parte dei componenti della famiglia beneficiaria, il ReI potrà essere ridotto o revocato.

Sanzioni per chi non rispetta il progetto personalizzato, che avviene nell'ipotesi di mancata presentazione, in assenza di giustificato motivo, alle convocazioni ovvero agli appuntamenti previsti nel progetto, da parte anche di un solo componente del nucleo familiare beneficiario, si applicano le seguenti sanzioni:

- la decurtazione di un quarto di una mensilità del beneficio economico, in caso di prima mancata presentazione;
- la decurtazione di una mensilità del beneficio economico, in caso di seconda mancata presentazione;
- la decadenza dalla prestazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.

Nelle ipotesi di mancata partecipazione, in assenza di giustificato motivo, alle iniziative di orientamento, da parte anche di un solo componente del nucleo familiare beneficiario, si applicano le seguenti sanzioni:

- la decurtazione di una mensilità del beneficio economico, in caso di prima mancata presentazione;
- la decadenza dalla prestazione, nonché la decadenza dallo stato di disoccupazione, in caso di ulteriore mancata presentazione.

Nel caso in cui anche un solo componente non partecipi alle iniziative formative o di riqualificazione, o ad ogni altra iniziativa di politica attiva o di attivazione, si decade dal beneficio.

Si decade dal beneficio anche se uno dei componenti rifiuta un'offerta di lavoro congrua.

Nel caso in cui i componenti del nucleo non rispettino gli impegni assunti con la sottoscrizione del progetto personalizzato, in assenza di giustificato motivo, la figura di riferimento del progetto richiama formalmente il nucleo familiare al rispetto degli impegni medesimi.

Nelle ipotesi in cui il richiamo non produca la rinnovata adesione agli impegni previsti, la figura di riferimento effettua un nuovo richiamo in cui si esplicitano puntualmente gli impegni e i tempi in cui adeguarsi, a pena di sospensione dal beneficio.

Nel caso in cui sia adottato il provvedimento di sospensione, nello stesso sono specificati gli impegni necessari e i tempi per il ripristino del beneficio per la durata residua prevista al momento della sospensione. In caso di reiterati comportamenti inconciliabili con gli impegni richiamati, successivi al provvedimento di sospensione, è disposta la decadenza dal beneficio.

Nei casi di decadenza, il ReI può essere richiesto nuovamente trascorsi almeno 6 mesi.

## **Conclusioni e prospettive di sviluppo**

Il ReI quale misura di contrasto alla povertà presenta una chiara connotazione di derivazione europea. Tra gli strumenti di contrasto alle forme di povertà lo stesso coniuga contemporaneamente misure giuridiche, economiche, e sociali, atte a rimuovere le molteplici condizioni di esclusione sociale. Si tratta, di azioni complesse che richiedono la costruzione di processi di governance multilivello, scaturente da disposizioni normative, che regolano la materia, attraverso il coinvolgimento anche degli enti del Terzo settore.

A tale riguardo, quanto esposto nel presente articolo costituisce base di partenza di un più ampio lavoro di ricerca iniziato all'interno della struttura Inclusionione Sociale - INAPP<sup>31</sup>, nel corso del 2018, finalizzato alla ricognizione a livello Regionale del recepimento e regolamentazione territoriale delle normative nazionali in materia di contrasto alle povertà e all'esclusione sociale.

Quest'ultimo passaggio, è necessario per monitorare i processi di governance e di programmazione dei territori per la realizzazione di politiche corresponsabili che dovranno, sempre di più, tener conto della multidimensionalità dei processi dei fenomeni sociali che a loro volta richiedono approcci e competenze multidisciplinari.

La causa della varietà e indeterminatazza con cui la normativa, nazionale, regionale ed europea hanno definito la povertà e l'esclusione sociale è per sua natura composita, poiché entrambe le forme sono collegate a qualcosa di estremamente articolato e dinamico qual'è la struttura sociale di una collettività/comunità. Tale complessità si riversa anche sull'immediata decodificazione qualora non venisse riferita ai diversi aspetti (dimensioni) della struttura sociale. Pertanto, gli strumenti negoziali devono essere analizzati dalle differenti angolazioni a seconda delle caratteristiche espresse nell'atto normativo. Dalla riflessione emerge quindi la natura *multidimensionale* e composita anche della lettura normativa sulle politiche di contrasto alle povertà e all'esclusione sociale. Quindi, ogni tentativo di comprendere e definire la povertà e l'esclusione sociale non può che prescindere dalla identificazione e descrizione delle varie "dimensioni" che compongono le norme di riferimento.

---

<sup>31</sup> Il gruppo di lavoro giuridico preposto sulle "Governance territoriali" è composto da: Giovanni Bartoli (ricercatore), Lilli Carollo (tecnologo), Marco Marucci (collaboratore tecnico di ricerca), Francesca Olleia (collaboratore tecnico di ricerca), Sabina Polidori (Ricercatrice). Responsabile di Struttura Anna Grimaldi.

## Riferimenti bibliografici

- Linee guida per gli operatori, PON inclusione, Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, aprile 2018.
- a cura di G. Bartoli : I livelli essenziali delle prestazioni sociali per soggetti a rischio di esclusione, ProP – Isfol, giugno 2015.
- L. Fici I servizi pubblici locali: un modello di governance multidimensionale. I risultati di una ricerca empirica: I risultati di una ricerca empirica. Franco Angeli, 2012.
- Legge n. 33 del 15 marzo 2017 “Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali”.
- Legge n.328 del 2000 “ Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”.
- Decisione 2004/689/CE del Consiglio del 4 ottobre 2004- pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell’UE L 314/8 del 13 ottobre 2004 – che istituisce il Comitato per la protezione sociale e che abroga la decisione 200/436/CE, richiamandosi alla comunicazione “Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale “del 14 luglio 1999 e alla successiva risoluzione del 16 febbraio 2000.
- [Decisione del Consiglio 2004-689-CE del 4 ottobre 2004, Gazzetta Ufficiale dell’UE L 314/8 del 13 ottobre 2004.](#)
- Raccomandazione della Commissione, del 3 ottobre 2008, relativa all’inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro [notificata con il numero C(2008) 5737] (2008/867/CE).
- Raccomandazione del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale. *Gazzetta ufficiale n. L 245 del 26/08/1992 pag. 0046 - 0048*
- Raccomandazione del Consiglio, del 27 luglio 1992, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale *Gazzetta ufficiale n. L 245 del 26/08/1992 pag. 0049 - 0052*
- D. lgs n. 237 del 1998. Il decreto definisce il Reddito Minimo Inserimento "una misura di contrasto della povertà e dell’esclusione sociale attraverso il sostegno delle condizioni economiche e sociali delle persone esposte al rischio della marginalità sociale ed impossibilitate a provvedere per cause psichiche, fisiche e sociali al mantenimento prossimo e dei figli" (art. 1, comma 1).
- Bolzano: Legge 13/1991 (Reddito Minimo Inserimento) –
- Trento: Leggi 14/1991 e 13/2007 (Minimo vitale) –
- Valle d’Aosta: Legge 19/1994 (Minimo vitale)
- Campania: Legge 2/2004 (Reddito di cittadinanza)
- Basilicata: Legge 3/2005 (Cittadinanza solidale)
- Friuli Venezia Giulia: Legge 6/2006 (Reddito di base per la cittadinanza), abrogato da Legge 9/2008 .
- Puglia: Legge regionale 10 luglio 2006, n. 19 "Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini in Puglia" (Reddito minimo di inserimento)
- Lazio: L.R. 20 Marzo 2009, n. 4 Istituzione del reddito minimo garantito. Sostegno al reddito in favore dei disoccupati, inoccupati o precariamente occupati.
- L: Santini La stagione delle leggi regionali sul reddito minimo: bilanci e prospettive, in Reddito Minimo Garantito. Riflessioni sulla legge del Lazio, gennaio 2011.



- Legge di bilancio 2018 (Legge 27 dicembre 2017, n. 205, G.U. n.302 del 29-12-2017 - Suppl. Ordinario n. 62).
- Ministero del Lavoro e delle politiche sociali: "Linee Guida sul Reddito di Inclusione", 3 aprile 2018.
- D. Lgs n.117/2017: Codice del Terzo settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b) della legge 6 giugno 2016, n. 106.