



Misure di contrasto alla povertà

23 ottobre 2018

In attuazione della delega contenuta nella [legge 33 del 2016](#), il [D. Lgs. 15 settembre 2017, n. 147](#) ha istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2018, il Reddito di inclusione (REI), quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale e ha fissato i primi livelli di assistenza in ambito sociale. Il REI, misura condizionata alla prova dei mezzi, è articolato in un beneficio economico e in un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa rivolto al nucleo familiare beneficiario, che a tal fine viene preso in carico dai servizi sociali e territoriali di riferimento. Nell'ottica della progressiva estensione della misura, la legge di bilancio 2018 ha abrogato dal 1° luglio 2018 i requisiti familiari (presenza di un minorenni o di una persona disabile o di una donna in gravidanza) richiesti, nella fase transitoria di prima applicazione, per l'accesso alla misura. Il REI è finanziato nei limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito dalla legge di stabilità 2016. Il Fondo, a carattere permanente e con risorse certe, è finalizzato alla copertura del beneficio economico collegato al REI, ma una sua quota è destinata al rafforzamento e alla programmazione degli interventi e dei servizi sociali indirizzati ai nuclei familiari beneficiari. A fronte di risorse certe e programmate, il REI costituisce livello essenziale delle prestazioni. Conseguentemente, sono considerati livelli essenziali delle prestazioni anche i servizi e gli interventi che accompagnano il nucleo familiare dal momento della richiesta del REI all'affrancamento dalla condizione di povertà ed esclusione sociale: dall'accesso ai servizi, alla valutazione della condizione di bisogno, alla progettazione personalizzata fino all'individuazione dei sostegni per il nucleo familiare e degli impegni assunti dai suoi membri. Il D. Lgs. 147/2017 ha definito livello essenziale delle prestazioni anche l'offerta integrata di interventi e servizi sociali, erogati secondo modalità definite dalle regioni e dalle province autonome.

Alcuni dati sulla povertà

L'[Ocse](#) ha calcolato che, nel periodo 2007-2012, il reddito medio in Italia ha subito una diminuzione di circa 2.400 Euro: una delle riduzioni in termini reali più significative nell'Eurozona, dove la diminuzione media nei redditi, nello stesso intervallo di tempo, è stata pari a 1.100 Euro.

La conseguenza di tale ridotta capacità di spesa ha determinato cambiamenti significativi nello stile di vita e una crescente mole di richieste di aiuto anche da parte di settori della popolazione precedentemente non compresi nelle categorie della povertà e dell'esclusione. Il [Rapporto della Caritas 2015 sulla povertà e l'esclusione sociale](#) ha ben descritto questa nuova categoria di poveri, che conferma la progressiva "normalizzazione sociale" di coloro che richiedono beni e servizi materiali, con il crescente coinvolgimento degli italiani e delle tipologie familiari più deboli (come i padri e le madri sole), in situazioni di disagio economico.

Con il Report [La povertà in Italia](#) del luglio 26 giugno 2018, l'Istat ha diffuso le stime riferite a due distinte misure della povertà: assoluta e relativa, elaborate con due diverse definizioni e metodologie, sulla base dei dati dell'indagine sulle spese per consumi delle famiglie.

Povertà assoluta

Nel 2017 si stimano in povertà assoluta 1 milione e 778mila famiglie residenti in cui vivono 5 milioni e 58mila individui (nel 2016, 1 milione e 619mila le famiglie residenti in condizione di povertà assoluta, nelle quali vivono 4 milioni e 742mila individui). L'incidenza di povertà assoluta è pari al 6,9% per le famiglie (da

6,3% nel 2016) e all'8,4% per gli individui (da 7,9%). Due decimi di punto della crescita rispetto al 2016 sia per le famiglie sia per gli individui si devono all'inflazione registrata nel 2017. Entrambi i valori sono i più alti della serie storica, che prende avvio dal 2005. Nel 2017 l'incidenza della povertà assoluta fra i minori permane elevata e pari al 12,1% (1 milione 208mila, 12,5% nel 2016); si attesta quindi al 10,5% tra le famiglie dove è presente almeno un figlio minore, rimanendo molto diffusa tra quelle con tre o più figli minori (20,9%). Relativamente all'età anagrafica, l'incidenza di povertà assoluta diminuisce all'aumentare dell'età della persona di riferimento. Il valore minimo, pari a 4,6%, si registra infatti tra le famiglie con persona di riferimento ultra sessantatreenne, quello massimo tra le famiglie con persona di riferimento sotto i 35 anni (9,6%). Per quanto riguarda le stime per ripartizione geografica, rispetto al 2016, le famiglie residenti nelle periferie delle aree metropolitane e nei grandi comuni del Nord vedono peggiorare la propria condizione, con un'incidenza di povertà assoluta che si porta a 5,7% da 4,2% del 2016. Nel Mezzogiorno, invece, cresce l'incidenza di povertà assoluta nei centri delle aree metropolitane (da 5,8% del 2016 a 10,1%) e nei comuni più piccoli fino a 50mila abitanti (da 7,8% al 9,8%).

Povertà relativa

Anche la povertà relativa cresce rispetto al 2016. Nel 2017 riguarda 3 milioni 171mila famiglie residenti (12,3%, contro 10,6% nel 2016), e 9 milioni 368mila individui (15,6% contro 14,0% dell'anno precedente). Come la povertà assoluta, la povertà relativa è più diffusa tra le famiglie con 4 componenti (19,8%) o 5 componenti e più (30,2%), soprattutto tra quelle giovani: raggiunge il 16,3% se la persona di riferimento è un under35, mentre scende al 10,0% nel caso di un ultra sessantatreenne.

L'incidenza di povertà relativa si mantiene elevata per le famiglie di operai e assimilati (19,5%) e per quelle con persona di riferimento in cerca di occupazione (37,0%), queste ultime in peggioramento rispetto al 31,0% del 2016.

Si confermano le difficoltà per le famiglie di soli stranieri: l'incidenza raggiunge il 34,5%, con forti differenziazioni sul territorio (29,3% al Centro, 59,6% nel Mezzogiorno).

Soglie di povertà

Le [soglie di povertà assoluta](#) rappresentano i valori rispetto ai quali si confronta la spesa per consumi di una famiglia al fine di classificarla assolutamente povera o non povera. Ad esempio, per un adulto (di 18-59 anni) che vive solo, la soglia di povertà è pari a 826,73 euro mensili se risiede in un'area metropolitana del Nord, a 742,18 euro se vive in un piccolo comune settentrionale, a 560,82 euro se risiede in un piccolo comune del Mezzogiorno.

La Carta acquisti ordinaria

Il [decreto-legge 112/2008](#) ha istituito la Carta acquisti ordinaria: un **beneficio economico, pari a 40 euro mensili, caricato bimestralmente su una carta di pagamento elettronico**. La Carta acquisti è riconosciuta agli **anziani di età superiore o uguale ai 65 e ai bambini di età inferiore ai tre anni, se in possesso di particolari requisiti economici che li collocano nella fascia di bisogno assoluto**. Inizialmente, potevano usufruire della Carta acquisti ordinaria soltanto i cittadini italiani; la legge di stabilità 2014 ([legge 147/2013](#)) ha esteso la platea dei beneficiari anche ai cittadini di altri Stati dell'Ue e ai cittadini stranieri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo, purché in possesso dei requisiti sopra ricordati. La Carta è utilizzabile per il sostegno della spesa alimentare e sanitaria e per il pagamento delle spese energetiche. I negozi convenzionati, che supportano il programma, accordano ai titolari della Carta uno sconto del 5%. Gli enti locali possono aderire al programma Carta acquisti estendendone l'uso o aumentando il beneficio a favore dei propri residenti (decreto n. 89030 del 16 settembre 2008). La gestione della Carta acquisti è centralizzata. L'Inps procede all'accredito delle somme sulla carta elettronica, dopo aver ricevuto le domande e verificato i dati dei richiedenti.

Come indicato dal [XVII Rapporto annuale INPS](#), il numero di beneficiari della Carta Acquisti nel 2017 è stato pari a 571.639 (nel 2016 sono stati 560.844), il 19,31% dei quali risiedeva in Campania, il 18,84% in Sicilia, il 10,27% in Lombardia, l'8,4 in Puglia, l'8,2% nel Lazio e il 5,84% in Calabria.

Ai sensi dell'art. 19 del D. Lgs. 147/2017, dal 1° gennaio 2018, ai nuclei familiari con componenti minorenni beneficiari della Carta acquisti che abbiano fatto richiesta del Reddito di Inclusione (REI), il beneficio economico connesso è erogato sulla medesima carta, che in questo caso viene denominato Carta REI, assorbendo integralmente il beneficio della Carta acquisti eventualmente già riconosciuto ([circolare INPS 22 novembre 2017, n. 172](#)). Di conseguenza, i risparmi a valere sulle risorse attribuite al Fondo carta acquisti

dall'art. 1, comma 156, della legge 2014/190, sono confluite nel Fondo Povertà, conseguentemente integrato per 55 milioni di euro nel 2018 e per 93 milioni di euro annui a decorrere dal 2019.

Sostegno per l'inclusione attiva - SIA

La discussione istituzionale e pubblica su una misura strutturale di contrasto alla povertà, è proseguita con l'approvazione del [decreto legge 5/2012](#), che all'articolo 60, ha configurato una fase sperimentale della Carta acquisti, un nuovo tipo di carta, denominata, in un primo tempo, Carta per l'inclusione e poi Sostegno Inclusione Attiva (SIA).

La relazione finale "[Proposte per nuove misure di contrasto alla povertà](#)", del settembre 2013, elaborata dal gruppo di studio istituito, presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, descrive il SIA e ne sottolinea l'importanza, segnalando fra l'altro l'assenza nel nostro ordinamento, a differenza della quasi totalità dei paesi europei, di un istituto nazionale di sostegno per tutte le persone in difficoltà economica. La relazione sottolinea anche la poca incisività del sistema assistenziale italiano, con prestazioni indirizzate quasi esclusivamente alla popolazione anziana e alle persone con disabilità.

Più precisamente, l'articolo 60 del [decreto legge 5/2012](#) ha configurato una fase sperimentale della Carta acquisti, prevedendone una sperimentazione, di durata non superiore ai dodici mesi, nei comuni con più di 250.000 abitanti (Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Torino, Venezia, Verona e Roma) e ha ampliato immediatamente la platea dei beneficiari anche ai cittadini degli altri Stati dell'Ue e ai cittadini esteri titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo.

Il SIA è una misura mista basata su un sostegno economico condizionato all'attivazione di percorsi verso l'inclusione e l'autonomia. Le modalità attuative della sperimentazione del SIA nei grandi comuni sono state indicate dal [decreto 10 gennaio 2013](#) che ha fra l'altro stabilito criteri di identificazione dei beneficiari, individuati per il tramite dei Comuni, e l'ammontare della disponibilità sulle singole carte - da un minimo di 231 a un massimo di 404 euro mensili -, calcolato secondo la grandezza del nucleo familiare.

Il SIA, come definito dal decreto del gennaio 2013, è una prestazione economica sottoposta alla prova dei mezzi, e dunque uno strumento categoriale, in quanto è rivolto esclusivamente ai nuclei familiari con minori in situazione di difficoltà (ISEE inferiore a 3.000 euro e patrimonio inferiore a 8.000 euro; trattamenti di natura previdenziale e assistenziale non superiori a 600 euro mensili; vincoli riguardanti il possesso di autoveicoli). Inoltre, i componenti del nucleo devono essere disoccupati e almeno uno di essi deve aver svolto attività lavorativa continuativa per un minimo di sei mesi nei tre anni precedenti alla richiesta del SIA. Infine, la presenza di più di due figli minori o di figli minori disabili nel nucleo richiedente costituisce criterio di precedenza nell'accesso al beneficio, così come risultano preferiti per la concessione del beneficio i nuclei monoparentali con minori e quelli con disagio abitativo. Per poter beneficiare del trasferimento monetario, il nucleo familiare deve stipulare e rispettare un patto di inserimento con i servizi sociali degli enti locali di riferimento. I servizi sociali, per parte loro, si impegnano a favorire con servizi di accompagnamento il processo di inclusione e di attivazione sociale di tutti i membri del nucleo, promuovendo, fra l'altro, il collegamento con i centri per l'impiego, per la partecipazione al mercato del lavoro degli adulti, e il collegamento con il sistema scolastico e sanitario per l'assolvimento da parte dei minori dell'obbligo scolastico e il rispetto dei protocolli delle visite sanitarie pediatriche. Le caratteristiche dei nuclei familiari beneficiari del progetto sono state individuate in accordo con le città interessate, mentre l'Inps è l'ente attuatore del progetto per la concessione dei contributi economici e predisporre, a tal fine, gli strumenti telematici per lo scambio dei flussi informativi con i comuni coinvolti. I servizi sociali dei comuni coinvolti coordinano l'attività complessiva della rete rappresentata anche dai servizi per l'impiego, i servizi sanitari e la scuola.

Lotta alla povertà nella stabilità 2016

La **legge di stabilità 2016** (commi 386-390 della [legge 208/2015](#)) ha disegnato una **serie di interventi per il contrasto alla povertà** e ha previsto, al comma 388, uno o più provvedimenti legislativi di riordino della normativa in materia di strumenti e trattamenti, indennità, integrazioni di reddito e assegni di natura assistenziale o comunque sottoposti alla prova dei mezzi, anche rivolti a beneficiari residenti all'estero, finalizzati all'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà, correlata alla differenza tra il

reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta.

Molto sinteticamente, la legge di stabilità ha previsto:

- la definizione di un **Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione**;
- l'istituzione del **Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale** presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- l'avvio di una **misura nazionale di contrasto alla povertà**, intesa come rafforzamento, estensione e consolidamento della Carta acquisti sperimentale – SIA;
- lo **stanziamento di risorse certe per la Lotta alla povertà** e la loro quantificazione per il 2016 e gli anni successivi. Più in particolare, per il 2016, la stabilità ha stanziato 380 milioni, ai quali si sono aggiunti i 220 milioni della messa a regime dell'Asdi, destinata ai disoccupati poveri che perdono diritto all'indennità di disoccupazione. Tali risorse, insieme ai fondi europei per la povertà e l'inclusione, sono state impegnate nel 2016 per un Programma di sostegno per l'inclusione attiva, garantendo in via prioritaria interventi per nuclei familiari in modo proporzionale al numero di figli minori o disabili, tenendo conto della presenza, all'interno del nucleo familiare, di donne in stato di gravidanza accertata. I criteri e le procedure di avvio del Programma, a cui sono legate le risorse stanziate per il 2016, sono stati poi definiti con decreto 26 maggio 2016. Le risorse stanziate annualmente a decorrere dal 2017, pari a un miliardo per anno, dovranno invece garantire l'attuazione del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale come disegnato dalla legge delega poi approvata con [Legge 15 marzo 2017, n. 33 \(in GU n. 70/2017\)](#), e dai decreti legislativi da questa discendenti;
- il riordino della normativa in materia di trattamenti assistenziali di natura assistenziale o comunque sottoposti alla prova dei mezzi, anche rivolti a beneficiari residenti all'estero, nonché in materia di accesso alle prestazioni sociali.

Nelle **more della definizione del Piano nazionale triennale per la lotta alla povertà e all'esclusione**, il **Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)**, come previsto dal comma 387 della stabilità 2016, è stato **esteso a tutto il territorio nazionale** secondo le modalità attuative indicate dal [decreto del 26 maggio 2016](#) *Avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)*. Le modalità di accesso al SIA per il 2017 sono state ampliate dal [decreto 16 marzo 2017](#) *Allargamento del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), per il 2017*.

Il Presidente dell'INPS, nel corso dell' [audizione parlamentare del 17 gennaio 2017](#) presso la Commissione Lavoro del Senato, ha sottolineato che "l'estensione a tutto il territorio nazionale della sperimentazione della nuova carta acquisti (SIA) sembra sin qui aver lasciato fuori molte persone in stato di bisogno. Sono state presentate 208.350 domande nel corso del 2016. Di queste solo 58.865 sono state accolte (il tasso di accoglimento, al netto delle domande sospese, è del 29%). Anche in questo caso pesano le numerose condizioni categoriali che affiancano l'ISEE. In particolare, la valutazione multidimensionale comporta l'utilizzo di informazioni (non tutte già contenute nell'ISEE) su carichi familiari, condizione economica e la condizione lavorativa per selezionare ulteriormente i beneficiari. In particolare, il mix di queste valutazioni deve portare a un valore uguale o superiore a 45, cosa che avviene in genere solo per un terzo delle domande presentate. Ci sono poi le altre condizioni (presenza di almeno un minore o una persona con disabilità o una donna in stato di gravidanza) che restringono fortemente la platea. Questo spiega perché a fronte di circa un milione e mezzo di ISEE inferiori a 3.000 euro (la soglia di reddito stabilita per l'accesso al SIA) e di 600.000 nuclei che uniscono a questa condizione reddituale il fatto di avere un minore a carico, siano state presentate, come si ricordava, circa 200.000 domande".

Estensione del Sia su tutto il territorio nazionale: decreto maggio 2016

Il Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), come previsto dal comma 387 della stessa stabilità 2016, è stato esteso a tutto il territorio nazionale secondo le modalità attuative indicate dal [decreto del 26 maggio 2016](#) *Avvio del Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)*.

Rispetto a quanto indicato dal [decreto del 10 gennaio 2013](#), attuativo del Sia nelle grandi città, i requisiti del nucleo familiare richiedente sono stati ampliati: sono state infatti considerate, oltre alla presenza di un figlio minore, anche la presenza di un figlio disabile, ovvero di una donna in stato di gravidanza accertata, mentre non è stato più considerato requisito di accesso, come in precedenza, la presenza, nel nucleo familiari di disoccupati (fra questi almeno uno di essi doveva aver svolto attività lavorativa continuativa per un minimo di sei mesi nei tre anni precedenti alla richiesta del SIA). I requisiti relativi alla condizione economica del nucleo familiare sono rimasti quasi identici a quelli previsti dal decreto del 2013 ma si è specificato che contemporaneamente al SIA non si può beneficiare degli ulteriori strumenti di sostegno al reddito per disoccupati. Un'ulteriore novità del decreto del maggio 2016 è stata l'introduzione della valutazione multidimensionale del bisogno (il minimo punteggio richiesto per l'accesso era fissato a 45

punti): una scala di valutazione basata sui carichi familiari, sulla situazione economica e quella lavorativa, che favorisce i nuclei con figli minorenni, specie se piccoli (età 0-3); quelli in cui è presente un genitore solo o in cui sono presenti persone con disabilità grave o non autosufficienti (qui l'[opuscolo illustrativo](#) del MLPS).

Le risorse per il 2016, pari a 750 milioni di euro, sono state individuate nel Fondo Carta Acquisti.

Ampliamento del SIA: decreto marzo 2017

Per il 2017, i criteri di accesso al SIA sono stati ulteriormente ampliati dal [decreto 16 marzo 2017](#) *Allargamento del Sostegno per l'inclusione attiva (SIA), per il 2017*.

Queste le principali novità rispetto al decreto 26 maggio 2016:

- abbassamento della soglia di accesso relativa alla valutazione multidimensionale del bisogno da 45 a 25 punti: potranno pertanto accedere al beneficio le famiglie in cui sia presente almeno un figlio minorenne o disabile o ci sia un figlio in arrivo e che abbiano un ISEE fino a 3mila euro. Nell'ampliamento saranno inclusi anche coloro che hanno già presentato domanda per il SIA, e ne erano rimasti esclusi per il mancato raggiungimento dei 45 punti necessari;

- incremento di ulteriori 80 euro per le famiglie composte esclusivamente da un genitore solo e da figli minorenni;

- in caso di presenza nel nucleo di persona non autosufficiente, come definita ai fini ISEE e risultante nella DSU, innalzamento - da 600 a 900 euro mensili - della soglia riferita al valore complessivo dei trattamenti economici, anche fiscalmente esenti, di natura previdenziale, indennitaria e assistenziale, a qualunque titolo concessi dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni a componenti il nucleo familiare, percepiti nel mese antecedente la richiesta del SIA.

Infine, nelle more dell'introduzione del Reddito di inclusione (la misura nazionale di contrasto alla povertà), il decreto del marzo 2017 prevede il prolungamento, nel 2017 e nelle successive annualità, della sperimentazione dell'assegno di disoccupazione [ASDI](#).

Come per la Carta acquisti ordinaria, il beneficio è concesso bimestralmente e viene erogato attraverso una Carta di pagamento elettronica (Carta SIA). Con la Carta si possono effettuare acquisti in tutti i supermercati, negozi alimentari, farmacie e parafarmacie abilitati al circuito Mastercard. La Carta può essere anche utilizzata presso gli uffici postali per pagare le bollette elettriche e del gas e dà diritto a uno sconto del 5% sugli acquisti effettuati nei negozi e nelle farmacie convenzionate, con l'eccezione degli acquisti di farmaci e del pagamento di ticket. Con la Carta, inoltre, si può accedere direttamente alla tariffa elettrica agevolata, a condizione di aver compilato l'apposita sezione presente nel modulo di domanda. Non è possibile prelevare contanti o ricaricare la Carta. Il suo uso è consentito solo negli ATM Postamat per controllare il saldo e la lista movimenti. L'INPS, in qualità di soggetto attuatore della misura, è incaricato di: modulistica e flussi informativi; controlli ed erogazione del beneficio economico; monitoraggio, valutazione e trattamento dei dati. Poste Italiane Spa, in qualità di soggetto gestore del SIA, è incaricato del servizio integrato di gestione delle carte acquisti. Le Carte vengono rilasciate da Poste con la disponibilità finanziaria relativa al primo bimestre, determinata in base alla numerosità del nucleo familiare (per un nucleo familiare con un membro il beneficio è pari a 80 euro al mese, con due membri il beneficio sale a 160 euro al mese, con tre membri a 240 euro al mese, con quattro membri a 320 euro al mese e per i nuclei familiari con 5 o più membri il beneficio è pari a 400 euro al mese).

Per quanto riguarda i progetti personalizzati, l'Accordo "[Linee guida per la predisposizione e attuazione dei progetti di presa in carico del Sostegno per l'inclusione attiva](#)" (c.d. Linee Inclusione attiva), regola un nuovo schema di intervento sociale che prevede il rafforzamento del sistema dei servizi sociali sul territorio nell'ottica della rete integrata dei servizi e della cura di tutto il nucleo familiare beneficiario, secondo il cosiddetto "approccio ecologico", basato sulla considerazione delle interazioni tra le persone e il loro ambiente peraltro già sperimentato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali con gli Ambiti territoriali nel programma P.I.P.P.I. (Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione). Inoltre, le Linee guida costituiscono il principale riferimento anche per il finanziamento, negli Ambiti territoriali, degli interventi di supporto previsti negli assi 1 e 2 del PON "Inclusione" a valere sulle risorse del Fondo Sociale Europeo.

Dal 1° gennaio 2018, il REI (Reddito di inclusione) ha sostituito il SIA (Sostegno per l'inclusione attiva) e l'ASDI (Assegno di disoccupazione).

Lotta alla povertà nella legge di bilancio 2017

La **legge di bilancio 2017 ha rifinanziato il Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale** sia con la Sezione I che con la Sezione II.

L'articolo 1, co. 238, della legge di bilancio 2017 (legge 232/2016) infatti ha **autorizzato, dal 2017, un incremento a regime di 150 milioni di euro a valere sullo stanziamento del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale**. Conseguentemente è stata ridotta dello stesso importo, sempre dal 2017, l'autorizzazione di spesa per il finanziamento dell'Assegno di disoccupazione – ASDI. Il successivo comma 239, ha poi stabilito che, nelle more dell'introduzione di un'unica misura nazionale di contrasto alla povertà, e nei limiti delle risorse disponibili nel Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, un decreto interministeriale aggiorni i criteri per l'accesso al Sostegno per l'inclusione attiva (SIA) per il 2017, anche al fine di ampliare la platea dei beneficiari e definire le modalità di prosecuzione della sperimentazione dell'ASDI.

La **Sezione II della legge di bilancio 2017 ha poi incrementato di 500 milioni la dotazione del Fondo per ciascun anno del biennio 2017-2018**.

Legge delega sul contrasto della povertà e sul riordino delle prestazioni e del sistema degli interventi e dei servizi sociali

La [legge 33/2017](#) "*Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*" (GU n.70 del 24 marzo 2017), ha [delegato il Governo](#) ad adottare, entro sei mesi dal 25 marzo 2017, uno o più decreti legislativi recanti:

a) **l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà** (intesa come impossibilità di disporre dell'insieme dei beni e servizi necessari a condurre un livello di vita dignitoso) e dell'esclusione sociale, individuata come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale. La misura di contrasto alla povertà, denominata Reddito di inclusione (ReI), unica a livello nazionale, si articola in un beneficio economico e in una componente di servizi alla persona, assicurata dalla rete dei servizi sociali mediante un progetto personalizzato aderente ai bisogni del nucleo familiare beneficiario della misura. La misura nazionale, intesa come rafforzamento, estensione e consolidamento della Carta acquisti sperimentale - SIA -, è condizionata alla prova dei mezzi, sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), tenendo conto dell'effettivo reddito disponibile e di indicatori della capacità di spesa. I beneficiari della misura sono individuati, prevedendo un requisito di durata minima della residenza sul territorio nazionale nel rispetto dell'ordinamento dell'Unione europea, prioritariamente, tra i nuclei familiari con figli minori o con disabilità grave o con donne in stato di gravidanza accertata o con persone con più di 55 anni di età in stato di disoccupazione. L'estensione della misura nazionale di contrasto alla povertà avverrà, sulla base delle risorse che affluiscono al Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale;

b) **il riordino delle prestazioni di natura assistenziale sottoposte alla prova dei mezzi** finalizzate al contrasto della povertà, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario;

c) **il rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali**, al fine di garantire, su tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni, nell'ambito dei principi di cui alla legge n. 328/2000.

Inoltre, per favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni, è stato previsto un **organismo di coordinamento degli interventi e dei servizi sociali**, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Al medesimo Ministero vengono anche attribuite delle competenze in materia di verifica e controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni sul territorio nazionale; per questo il Ministero del lavoro, anche avvalendosi del citato organismo, è incaricato di effettuare un monitoraggio sull'attuazione della misura nazionale di contrasto alla povertà, pubblicandone gli esiti sul proprio sito internet.

Per quanto riguarda la **copertura finanziaria**, si prevede che all'attuazione della delega per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà e dell'esclusione sociale, si provveda nei limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'articolo 1, comma 386, della stabilità 2016 e rifinanziato dall'articolo 1, comma 389, della medesima legge. Si ricorda inoltre che la stabilità 2016, al comma 388, per gli anni successivi al 2016 assegna al Fondo risorse pari complessivamente a 1,03 miliardi di euro per il 2017 e a 1,054 miliardi di euro a decorrere dal 2018; risorse che costituiscono i limiti di spesa ai fini dell'attuazione del Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Relativamente all'**esercizio della delega**, si è previsto che gli schemi dei decreti legislativi delegati, a seguito di deliberazione preliminare del Consiglio dei ministri, siano trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica, affinché siano espressi, entro trenta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari. Decorso tale termine, i decreti legislativi sono emanati anche in mancanza dei pareri. Qualora il Governo non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, trasmette nuovamente i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni. I pareri definitivi delle Commissioni sono espressi entro venti giorni dalla nuova trasmissione: decorso tale termine i decreti possono essere comunque emanati. Infine, l'articolo 1, comma 7, della legge delega 33/2017, lascia aperta la possibilità per il Governo, di adottare (nel rispetto dei criteri e principi di delega), entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, disposizioni integrative e correttive del decreto medesimo.

Reddito di inclusione (Rel)

Il Consiglio dei Ministri n. 33 del 9 giugno 2017, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ha approvato, in esame preliminare, un decreto legislativo di attuazione della legge 15 marzo 2017, n. 33 sul contrasto della povertà, il riordino delle prestazioni di natura assistenziale e il rafforzamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali (qui il [comunicato stampa](#) del CdM). Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha illustrato il provvedimento con un [documento di sintesi](#), descrivendo anche il [percorso](#) che ha consentito di arrivare all'individuazione della misura unica di contrasto alla povertà. Lo schema è stato approvato in via definitiva dal Consiglio dei ministri n. 42 del 29 agosto ([qui](#) il comunicato).

Sulla G. U. n. 240 del 13 ottobre 2017 è stato pubblicato il [D. Lgs. 15 settembre 2017, n. 147 Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà \(scheda iter\)](#).

Il decreto **istituisce** a decorrere dal **1° gennaio 2018**, il Reddito di inclusione (**Rel**), quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale (il Rel potrà essere richiesto dal 1° dicembre 2017). Il Rel costituisce livello essenziale delle prestazioni.

Fermo restando il possesso dei requisiti economici, il Rel è compatibile con lo svolgimento di un'attività lavorativa. Viceversa, non è compatibile con la contemporanea fruizione, da parte di qualsiasi componente il nucleo familiare, della NASpl o di altro ammortizzatore sociale per la disoccupazione involontaria.

Il Rel è **concesso** ai cittadini comunitari, ovvero a familiare di cittadino italiano o comunitario non avente la cittadinanza di uno Stato membro che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. Il richiedente deve essere residente in Italia per via continuativa da almeno due anni. Il Rel è concesso per un periodo non superiore a 18 mesi ed è necessario che trascorrono almeno 6 mesi dall'ultima erogazione prima di poterlo richiedere nuovamente.

Il Rel, **misura condizionata alla prova dei mezzi e all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa**, è articolato in due componenti:

1. un **beneficio economico erogato su dodici mensilità**, con un importo **da circa 190 euro mensili per una persona sola fino a quasi 490 euro per un nucleo con 5 o più componenti**;

2. una **componente di servizi alla persona** identificata, in esito ad una valutazione del bisogno del nucleo familiare che terrà conto, tra l'altro, della situazione lavorativa e del profilo di occupabilità, dell'educazione, istruzione e formazione, della condizione abitativa e delle reti familiari, di prossimità e sociali della persona e servirà a dar vita a un "progetto personalizzato" volto al superamento della condizione di povertà. Tale progetto indicherà gli obiettivi generali e i risultati specifici da raggiungere nel percorso diretto

all'inserimento o reinserimento lavorativo e all'inclusione sociale, nonché i sostegni, in termini di specifici interventi e servizi, di cui il nucleo necessita, e, infine, gli impegni a svolgere specifiche attività, a cui il beneficio economico è condizionato, da parte dei componenti il nucleo familiare. Conseguentemente, il decreto disciplina le sanzioni per i beneficiari inadempienti del Rel, distinte in: decurtazione o decadenza del beneficio a seguito di comportamenti inconciliabili con gli impegni sottoscritti nel progetto personalizzato; sanzioni o decadenza del beneficio a seguito di dichiarazione mendace in sede ISEE.

Per quanto riguarda i **requisiti di accesso, con riferimento alla condizione economica**, il nucleo familiare del richiedente dovrà essere in possesso congiuntamente di:

- Un valore dell'ISEE, in corso di validità, non superiore ad euro 6.000;
- Un valore dell'ISRE non superiore ad euro 3.000.

L'ISRE è ottenuto dividendo l'ISR, ovvero l'indicatore della situazione reddituale, per il parametro della scala di equivalenza corrispondente alla specifica situazione familiare. La legge 33/2017 ha specificato che, nella definizione del beneficio, si tiene conto della condizione economica del nucleo familiare e della sua relazione con una soglia di riferimento per l'individuazione della condizione di 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. Tale soglia è stata fissata, per un singolo, a 3.000 euro, riparametrandola sulla base della numerosità familiare per mezzo della scala di equivalenza dell'ISEE. In sede di prima applicazione, la soglia è considerata al 75%. Il beneficio non può eccedere, in sede di prima applicazione, il limite dell'ammontare su base annua dell'assegno sociale, il cui valore annuo, aggiornato al 2017, è pari a 5.824 euro (485 euro mensili per 12 mensilità);

- Un valore del patrimonio immobiliare, diverso dalla casa di abitazione, non superiore ad euro 20.000;
- Un valore del patrimonio mobiliare, non superiore ad una soglia di euro 6.000, accresciuta di euro 2.000 per ogni componente il nucleo familiare successivo al primo componente, fino ad un massimo di euro 10.000;

Con riferimento al godimento di beni durevoli e ad altri indicatori del tenore di vita, il nucleo familiare dovrà trovarsi congiuntamente nelle seguenti condizioni:

- Nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di autoveicoli, ovvero motoveicoli immatricolati per la prima volta nei ventiquattro mesi antecedenti la richiesta, fatti salvi gli autoveicoli ed i motoveicoli per i quali è prevista una agevolazione fiscale in favore delle persone con disabilità;
- Nessun componente intestatario a qualunque titolo o avente piena disponibilità di navi e imbarcazioni da diporto.

Oltre ai requisiti sopra elencati, sono richiesti una serie di **requisiti transitori (fino al 1° luglio 2018) riferiti alla composizione del nucleo familiare**, da tenere in considerazione in sede di prima applicazione:

- Presenza di un componente di età minore di anni 18;
- Presenza di una persona con disabilità e di almeno un suo genitore;
- In assenza di figli minori, presenza di una donna in stato di gravidanza accertata. La certificazione medica attestante lo stato di gravidanza e la data presunta del parto deve essere rilasciata da una struttura pubblica e allegata alla richiesta del beneficio, che può essere presentata non prima di quattro mesi dalla data presunta del parto;
- Presenza di almeno un lavoratore di età pari o superiore a 55 anni, che si trovi in stato di disoccupazione per licenziamento, anche collettivo, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale, ed abbia cessato, da almeno tre mesi, di beneficiare dell'intera prestazione per la disoccupazione.

La transitorietà di tale requisiti risponde al criterio di delega che prevede un **graduale incremento del beneficio e una graduale estensione dei beneficiari da attuarsi mediante il Piano nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale** e grazie alle **risorse attese dal riordino delle prestazioni di natura assistenziale** finalizzate al contrasto della povertà e da eventuali ulteriori risorse da definire mediante specifici provvedimenti legislativi.

Più precisamente, nell'ambito delle prestazioni assistenziali finalizzate al contrasto alla povertà, la disposizione **blocca, a fa data dal 1° gennaio 2018, l'erogazione del SIA e dell'ASDI** (con norme transitorie per i soggetti che risultano ammessi alle misure prima della loro soppressione).

Per quanto riguarda i beneficiari della **Carta acquisti**, coloro che hanno i requisiti per l'accesso al Rel (minori 0-3 anni), vedranno **assorbito il beneficio economico della Carta acquisti nel Rel** (i due benefici non sono cumulabili).

Al Rel si accederà attraverso una DSU (dichiarazione) a fini ISEE "precompilata", che caratterizzerà l'accesso a tutte le prestazioni sociali agevolate migliorando la fedeltà delle dichiarazioni da un lato e

semplificando gli adempimenti per i cittadini dall'altro.

Attuazione del Rel

Per quanto riguarda l'attuazione del Rel, il D. Lgs. 147/2017 ha istituito la **Rete della protezione e dell'inclusione sociale**, quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali con il compito di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni sociali anche attraverso l'elaborazione di specifici **Piani programmatici per l'utilizzo delle risorse dei Fondi sociali** (Fondo nazionale politiche sociali, Fondo non autosufficienza e Fondo povertà).

I Piani, triennali con eventuali aggiornamenti annuali, dovranno individuare lo sviluppo degli interventi a valere sulle risorse dei Fondi cui fanno riferimento, con l'obiettivo di un raggiungimento graduale, nei limiti delle risorse disponibili, dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantirsi su tutto il territorio nazionale. All'interno della Rete sono istituiti il Comitato per la lotta alla povertà, come organismo di confronto permanente tra i diversi livelli di governo, e l'Osservatorio sulle povertà, con il compito di predisporre un Rapporto biennale sulla povertà, in cui saranno formulate analisi e proposte in materia di contrasto alla povertà, e saranno utilizzati i risultati del monitoraggio al Rel per evidenziare eventuali problematiche riscontrate, anche a livello territoriale.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è responsabile dell'attuazione, del monitoraggio e della valutazione del Rel.

I comuni, in forma singola o associata rappresentano, congiuntamente con l'INPS, i soggetti attuatori. I comuni cooperano a livello di ambito territoriale al fine di rafforzare l'efficacia e l'efficienza della gestione e di agevolare la programmazione e la gestione integrata degli interventi e dei servizi sociali con quelli degli altri enti od organismi competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute. Le regioni e le province autonome dovranno adottare, entro quattro mesi dall'entrata in vigore del provvedimento, un Piano regionale per la lotta alla povertà, quale atto di programmazione dei servizi necessari all'attuazione del Rel, nel rispetto delle modalità di confronto con le autonomie locali e favorendo la consultazione delle parti sociali e degli enti del Terzo settore. Inoltre, le regioni e le province autonome, con riferimento ai propri residenti, potranno richiedere, a valere su risorse regionali, che il Rel sia concesso ad un maggior numero di beneficiari o incrementato nell'ammontare del beneficio economico.

Per far fronte ai nuovi compiti collegati alla erogazione del Rel, il decreto istituisce la **Banca Dati Rel**, una articolazione del **Sistema informativo unitario dei servizi sociali (SIUSS)** che andrà ad integrare e sostituire il Sistema informativo dei servizi sociali e il Casellario dell'assistenza.

Estensioni della platea del Rel previste dalla legge di bilancio 2018

Per effetto della legge di bilancio 2018 (art. 1, commi, 190-197 e 199-200, legge 205/2017) la **platea dei beneficiari del Rel è stata estesa ed è stato incrementato il beneficio economico collegato alla misura nazionale di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale**, recentemente introdotta dal [D.Lgs. 147/2017](#).

Dal 1° gennaio 2018, termine fissato per l'avvio della misura, sono stati resi **meno stringenti i requisiti del nucleo familiare**, necessari, in sede di prima applicazione, per accedere al Rel. Più in particolare, è stato soppresso il riferimento alle specifiche circostanze legate allo stato di disoccupazione (per licenziamento, anche collettivo; dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale; aver cessato, da almeno tre mesi, di beneficiare dell'intera prestazione per la disoccupazione) del componente di età pari o superiore a 55 anni.

Dal 1° luglio 2018, la platea dei beneficiari del Rel è stata ulteriormente estesa in quanto sono stati eliminati i requisiti transitori relativi alla composizione del nucleo familiare necessari, in sede di prima applicazione, per accedere al Rel (minore, disabile, donna in stato di gravidanza, componente di età pari o superiore ai 55 anni in stato di disoccupazione). Conseguentemente, da tale data, i nuclei familiari richiedenti dovranno essere in possesso dei requisiti di cittadinanza e soggiorno e di quelli riferiti alla condizione economica e al godimento di beni durevoli e ad altri indicatori del tenore di vita elencati dall'articolo 3, comma 1, del D.Lgs. 147/2017.

Inoltre, il **massimale annuo riferito alla componente economica del Rel è stato incrementato del dieci per cento** (esclusivamente per i nuclei familiari con 5 o più componenti il beneficio passa da 485 a circa 534 euro mensili).

L'estensione della platea dei beneficiari e l'incremento del beneficio sono resi possibili da un **maggiore impegno finanziario**. Lo stanziamento del Fondo Povertà è stato incrementato di: 300 milioni nel 2018, di 700

nel 2019 e di 900 milioni nel 2020. Inoltre, dal 2020 è stato previsto un aumento della percentuale (dal quindici al venti per cento) delle risorse del Fondo Povertà vincolata al finanziamento degli interventi e dei servizi sociali necessari per la messa a regime del Rel; risorse che passano dal 2020, da 352 a 470 milioni annui.

Questi gli stanziamenti precedentemente attribuiti al Fondo Povertà:

- le risorse di cui all'articolo 1, comma 386, della legge di stabilità 2016 (legge 208/2015), pari ad 1 miliardo di euro a decorrere dal 2017;
- le risorse di cui all'articolo 1, comma 389, della legge di stabilità 2016, pari ad 54 milioni di euro a decorrere dal 2018;
- le risorse di cui all'articolo 1, comma 238, della legge di bilancio 2017 (legge 232/2016), pari ad 150 milioni di euro a decorrere dal 2017;
- le risorse di cui alla sezione II della legge di bilancio 2017 (legge 232/2016), pari a 500 milioni di euro a decorrere dal 2018.

Pertanto la dotazione del Fondo è pari a 1.704 milioni di euro a decorrere dal 2018. A tale cifra devono essere aggiunti i risparmi per la finanza pubblica conseguenti al riordino delle prestazioni assistenziali (ASDI e Carta acquisti) che portano la dotazione del Fondo a complessivi 1.759 milioni di euro (sul punto la [Relazione illustrativa](#) all'Atto del Governo n.430 *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà*).

Infine, sono state introdotte (comma 194) le modalità di versamento del beneficio economico nei casi in cui lo stesso sia di ammontare inferiore o pari a 20 euro e si permette l'assunzione, da parte degli ambiti territoriali, di assistenti sociali con rapporto di lavoro a tempo determinato (comma 200).

Prosecuzione del Rel fino alla piena operatività del Reddito e Pensione di cittadinanza

La dotazione del Fondo povertà nel 2018 è stata pari a 2.059 milioni di euro (salvo l'eventuale disaccantonamento dei 15 milioni di euro per erogazione dell'ASDI), di cui:

- 1.747 milioni per l'**erogazione componente economica del Rel**;
- 297 milioni per il **rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali** necessari per l'erogazione del Rel, comprensivi di una quota di 20 milioni riservata agli interventi e servizi in favore delle persone in condizione di povertà estrema e senza dimora.

Per una ricostruzione delle risorse per il Piano nazionale di contrasto alla povertà dal 2016, si rinvia alla [Tabella](#) a cura della Conferenza delle regioni e delle province autonome. Per un panorama della distribuzione dei nuclei percettori si rinvia invece all'[Osservatorio INPS sul Reddito di inclusione](#).

Si ricorda che la **legge di bilancio 2019** (art. 1, comma 255, della legge 145/2018) ha istituito, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il **Fondo per il reddito di cittadinanza**, al fine dell'introduzione, nell'ordinamento, degli istituti della pensione di cittadinanza e del reddito di cittadinanza. La norma provvede a stanziare le risorse per l'istituzione dei richiamati istituti, demandando l'attuazione degli stessi ad appositi provvedimenti normativi nei limiti delle risorse stanziare, che ne costituiscono il relativo limite di spesa. Il terzo periodo del comma 255 è volto a garantire il **riconoscimento delle prestazioni del Reddito di inclusione** di cui al D. Lgs. n. 147/2017, **fino alla piena operatività delle nuove misure da introdurre**. Se ne dispone, pertanto, la **prosecuzione, confermandone i limiti di spesa e disponendo che essi concorrano, in base alle procedure indicate per l'erogazione delle prestazioni, al raggiungimento del limite di spesa complessivo previsto per il Reddito di cittadinanza**. A tal fine, le **risorse destinate all'erogazione economica del Rel, nei suddetti limiti di spesa, sono trasferite ed accantonate nell'ambito del nuovo Fondo per il reddito di cittadinanza, riducendo, conseguentemente, a decorrere dal 2019, le relative risorse del Fondo povertà previste per la misura**. Per gli anni 2019, si ricorda, il limite di spesa previsto per l'erogazione dei benefici economici del Reddito di inclusione (Rel) è stato determinato, all'articolo 20, comma 1, del D.Lgs. n. 147/2017, in 2.198 milioni. Le cifre diminuiscono a 2.158 milioni per il 2020 e 2.130 milioni annui dal 2021. Tali importi sono quelli portati in riduzione del Fondo per la lotta e alla povertà e all'esclusione sociale, sul relativo capitolo di bilancio (cap. 3550/Lavoro).

Si sottolinea che sul Fondo Povertà (cap. 3550), dopo la riduzione di risorse disposta dal comma in esame,

per la costituzione dell'accantonamento nell'ambito del Fondo per il reddito di cittadinanza, residuano risorse pari a 347 milioni di euro per il 2019, 587 milioni per il 2020 e a 615 milioni per il 2021, riservate al rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali, ai sensi dell'art. 7, comma 3, del D.Lgs. n. 147/2017.

Proroga 2019 norma transitoria in caso di mancata sottoscrizione dei progetti di inclusione per accesso Rei

La legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 1136, lettera a), della legge 145/2018) estende al 2019 la norma transitoria già in vigore per il 2018 e prevista dall'art. 25, co. 1, del D. Lst. 147/2017. La norma transitoria oggetto della proroga - dal 2018 al 2019 - prevede che il beneficio economico connesso al Reddito di Inclusione sia riconosciuto da parte dell'INPS anche in assenza della sottoscrizione, da parte dei componenti il nucleo familiare, del progetto personalizzato di presa in carico da parte dei servizi sociali del Comune e quindi eventualmente del patto di servizio per il reinserimento lavorativo, che è parte integrante della misura. In ogni caso, il progetto/patto dovrà essere sottoscritto entro sei mesi da quando la famiglia ha cominciato a fruire del Rei. Il beneficio è sospeso in caso di mancata comunicazione della sottoscrizione decorsi sei mesi dalla prima erogazione.

Livelli essenziali delle prestazioni sociali

In Italia, i **servizi sociali** sono realizzati attraverso un complesso di interventi nazionali, regionali e comunali e rivestono le forme della prestazione economica e/o del servizio alla persona. A differenza di quanto avviene in campo sanitario, dove i Livelli essenziali di assistenza (LEA) indicano nel dettaglio le prestazioni erogate attraverso il Servizio sanitario nazionale, le politiche sociali sono interpretate diversamente a seconda della regione o perfino del comune di riferimento, anche perché le **risorse per le politiche sociali provengono dal finanziamento plurimo dei tre livelli di governo (Stato, Regioni e Comuni)**, secondo dotazioni finanziarie presenti nei rispettivi bilanci.

La legge quadro sull'assistenza ([legge 328/2000](#)) ha stabilito che i **livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEP)** corrispondono all'insieme degli interventi garantiti, sotto forma di beni o servizi, secondo le caratteristiche fissate dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, e attuati nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali. Più precisamente, l'art. 22 individua l'area del bisogno (per esempio: povertà, disagio minorile, responsabilità familiare, dipendenze, disabilità) e quindi le prestazioni e gli interventi idonei a soddisfare quei bisogni, senza giungere tuttavia a una definizione puntuale dei servizi. In tal senso la legge 328/2000 non è stata pienamente attuata, in quanto non si è provveduto né a disegnare una programmazione nazionale dei servizi e degli interventi, né a fissare risorse certe e strutturali per i Fondi rivolti alle politiche sociali, tali da rendere possibile il finanziamento dei diritti soggettivi.

In **assenza di una normativa statale di determinazione dei LEP**, le scelte delle regioni, chiamate a disciplinare con leggi regionali la materia riferibile ai servizi sociali, si sono fortemente differenziate.

La materia è stata incisivamente innovata dalla [legge 33/2017](#) "*Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali*", collegata alla legge di bilancio 2016, che ha delegato il Governo ad adottare uno o più decreti legislativi recanti:

a) l'introduzione di una **misura nazionale di contrasto alla povertà e dell'esclusione sociale, individuata come livello essenziale delle prestazioni** da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale articolata in una componente economica e in una componente di servizi;

b) il **riordino delle prestazioni di natura assistenziale sottoposte alla prova dei mezzi finalizzate al contrasto della povertà**, fatta eccezione per le prestazioni rivolte alla fascia di popolazione anziana non più in età di attivazione lavorativa, per le prestazioni a sostegno della genitorialità e per quelle legate alla condizione di disabilità e di invalidità del beneficiario;

c) il **rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire, su tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni**, nell'ambito dei principi di cui alla legge n. 328/2000. A tal fine, la legge delega 33/2017 ha previsto un organismo di coordinamento degli interventi e dei servizi sociali, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS), la Rete della protezione e dell'inclusione sociale (art. 21 del D. Lgs. 147/2017 istitutivo del REI) .

In attuazione della delega, è stato pubblicato il [D. Lgs. 15 settembre 2017, n. 147](#) "*Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*". Il decreto ha istituito a decorrere dal 1° gennaio 2018, il Reddito di inclusione (Rei), quale misura unica a livello nazionale di contrasto alla povertà e

all'esclusione sociale.

Il Rel è finanziato nei limiti delle risorse del Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, istituito dalla legge di stabilità 2016 (legge 208/2015). Il Fondo, a carattere permanente e con risorse certe, è finalizzato alla copertura del beneficio economico collegato al Rel, ma una sua quota (quota servizi) è destinata al rafforzamento e alla programmazione degli interventi e dei servizi sociali indirizzati ai nuclei familiari beneficiari.

A fronte di risorse certe e programmate, il **Rel costituisce livello essenziale delle prestazioni**, come esplicitamente dichiarato dal decreto istitutivo (art. 2, comma 16, del D. Lgs. 147/2017). Conseguentemente, sono considerati **livelli essenziali delle prestazioni anche i servizi e gli interventi che accompagnano il nucleo familiare dal momento della richiesta del Rel all'affrancamento dalla condizione di povertà ed esclusione sociale**: dall'accesso ai servizi, alla valutazione della condizione di bisogno, alla progettazione personalizzata fino all'individuazione dei sostegni per il nucleo familiare e degli impegni assunti dai suoi membri.

Il D. Lgs. 147/2017 ha definito **livello essenziale delle prestazioni anche l'offerta integrata di interventi e servizi secondo modalità coordinate definite dalle regioni e dalle province autonome**.

Rafforzamento degli interventi in materia di servizi sociali

Come rilevato dall'Istat ([La spesa dei comuni per i servizi sociali: anno 2015](#)), la **spesa dei Comuni per i servizi sociali**, al netto del contributo degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale, ammonta a circa 6 miliardi 932 milioni di euro, corrispondenti allo 0,42% del Pil nazionale. La spesa di cui beneficia mediamente un abitante in un anno è pari a 114 euro a livello nazionale e rimane invariata dal 2013 al 2015. Le risorse proprie dei comuni (60,5%) e delle associazioni di comuni (7,1%) sono la principale fonte di finanziamento della spesa sociale. Le risorse rimanenti provengono dal fondo indistinto per le politiche sociali (9,2%), dai fondi regionali vincolati per le politiche sociali (14,8%), dai fondi vincolati statali o dell'Unione europea (4,5%), da altri Enti pubblici (2,5%) e da privati (1,4%). I dati dell'Istat fotografano un sistema di servizi disomogeneo, declinato diversamente non solo a livello regionale ma perfino fra i comuni di una stessa regione.

Per questo, la [legge delega 33/2017](#) recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali ha previsto, all'art. 1, comma 4, lettere a) e b), l'**istituzione**, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS), di un **organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali** presieduto dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e composto da rappresentanti delle regioni, delle province autonome, delle autonomie locali e dell'INPS, con il compito di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire linee guida per gli interventi.

Successivamente l'articolo 21 del [D. Lgs. 147/2017](#), che ha introdotto il Rel (la misura nazionale di contrasto alla povertà), ha istituito, presso il MLPS, la **Rete della protezione e dell'inclusione sociale**, quale organismo di coordinamento del sistema degli interventi e dei servizi sociali con la finalità di favorire una maggiore omogeneità territoriale nell'erogazione delle prestazioni e di definire le linee guida per gli interventi indicati. La **Rete sarà responsabile dell'elaborazione** dei seguenti Piani:

- **Piano sociale nazionale**: strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali - FNPS (con 300 milioni di euro a regime);

- **Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà**: strumento programmatico per l'utilizzo di quota-parte delle risorse del Fondo Povertà finalizzate al finanziamento degli interventi e servizi sociali per il contrasto alla povertà (297 milioni nel 2018 per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali necessari per l'erogazione del Rel, comprensivi di una quota di 20 milioni riservata agli interventi e servizi in favore delle persone in condizione di povertà estrema e senza dimora). La Rete della protezione e dell'inclusione sociale -organismo presieduto dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e che riunisce gli assessori regionali e di alcuni comuni individuati dall'ANCI, responsabili territoriali delle politiche sociali- il 22 marzo 2018 ha approvato il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà. Il Piano nazionale dovrà essere approvato dalla Conferenza Unificata (Governo-Regioni-Comuni) per poi aprire la strada ai successivi Piani regionali, attraverso i quali ciascuna regione indicherà gli specifici rafforzamenti da prevedere nei propri territori e le forme di collaborazione e cooperazione tra i servizi sociali e i centri per l'impiego. Due sono le condizioni poste dal Piano nazionale: che gli ambiti di programmazione dei comparti sociale, sanitario e delle politiche del lavoro siano resi omogenei a livello territoriale; che nella programmazione e realizzazione degli interventi si tenga conto delle attività del Terzo Settore impegnato nel campo delle politiche sociali (qui il [comunicato](#) del MLPS);

- **Piano per la non autosufficienza**: volto a utilizzare programmaticamente le risorse del Fondo per le non

autosufficienze (450 milioni di euro a regime).

I Piani, che hanno un **orizzonte temporale triennale** con eventuali aggiornamenti annuali, dovranno individuare lo sviluppo degli interventi a valere sulle risorse dei Fondi cui fanno riferimento, con l'obiettivo di un raggiungimento graduale, nei limiti delle risorse disponibili, dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale.

Con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni assistenziali, i Piani devono individuare:

- le priorità di finanziamento;
- l'articolazione delle risorse dei fondi tra le diverse linee di intervento;
- i flussi informativi e gli indicatori finalizzati a specificare le politiche finanziate e a determinare eventuali target (obiettivi) quantitativi di riferimento.

Su proposta della Rete, i Piani dovranno essere adottati con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (MLPS), di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata.

La Rete è anche chiamata ad elaborare apposite linee di indirizzo negli specifici campi d'intervento delle politiche che si riferiscono al sistema degli interventi e dei servizi sociali. Le linee di indirizzo si affiancano ai Piani, e costituiscono strumenti operativi per orientare le pratiche dei servizi territoriali, a partire dalla condivisione delle esperienze, dei metodi e degli strumenti di lavoro, allo scopo di assicurare una maggiore omogeneità nell'erogazione delle prestazioni. Le linee di indirizzo sono adottate, su proposta della Rete, con decreto MLPS, sentite le altre amministrazioni per quanto di competenza.

Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà

Nel giugno 2018, è stato adottato il [Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà](#) insieme al [riparto](#) della "quota servizi" del Fondo povertà per il triennio 2018-2020.

Compito del Piano è programmare mediante indirizzi nazionali l'**utilizzo delle risorse afferenti alla quota servizi del Fondo Povertà**. Le priorità per l'utilizzo delle risorse assegnate vengono definite nella logica degli obiettivi di servizio, come strumento per avviare il riconoscimento di livelli essenziali delle prestazioni, tenuto conto delle risorse disponibili.

Più precisamente, si prevede un **rafforzamento del servizio sociale territoriale**, la cui offerta deve comprendere gli interventi e servizi individuati nel D. Lgs. 147/2017. Ad esso si affianca il segretariato sociale nei Punti per l'accesso al REI.

L'elenco degli interventi e servizi finanziabili, previsto dal D. Lgs. 147/2017 è tassativo ed è il seguente (fatti salvi il servizio sociale professionale e il segretariato sociale):

- tirocini finalizzati all'inclusione sociale, all'autonomia delle persone e alla riabilitazione;
- sostegno socio-educativo domiciliare o territoriale, incluso il supporto nella gestione delle spese e del bilancio familiare;
- assistenza domiciliare socio-assistenziale e servizi di prossimità;
- sostegno alla genitorialità e servizio di mediazione familiare;
- servizio di mediazione culturale;
- servizio di pronto intervento sociale.

In questa cornice, il Piano individuerà le priorità nazionali, mentre, in coerenza con queste, i Piani regionali dovranno eventualmente indicare ulteriori specifici rafforzamenti da prevedere nei territori di competenza. Saranno quindi i Piani regionali (o diversi atti di programmazione) a disciplinare le forme di collaborazione e cooperazione tra i servizi che permettono di raggiungere i risultati auspicati (ad esempio, a valere sui fondi dei POR del Fondo sociale europeo, i Piani regionali potranno prevedere meccanismi premiali volti a favorire l'efficacia e l'efficienza dei servizi tramite il rafforzamento della gestione associata). Inoltre, ogni singola regione o provincia autonoma dovrà rispettare la condizione posta dall'art. 23 del D. Lgs. 147/2017 nella predisposizione della programmazione regionale dei servizi e interventi di contrasto alla povertà (definita livello essenziale delle prestazioni). Più precisamente, le regioni dovranno definire l'offerta integrata di interventi e servizi secondo modalità coordinate, da raggiungere attraverso l'adozione di:

- ambiti territoriali di programmazione omogenei per il comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro, prevedendo che gli ambiti territoriali sociali trovino coincidenza per le attività di programmazione ed erogazione integrata degli interventi con le delimitazioni territoriali dei distretti sanitari e dei centri per l'impiego;
- atti di indirizzo in grado di promuovere accordi territoriali tra i servizi sociali e gli altri enti od organismi

competenti per l'inserimento lavorativo, l'istruzione e la formazione, le politiche abitative e la salute.

Quanto all'accesso ai servizi, l'obiettivo individuato del Piano prevede l'attivazione di un numero congruo di Punti per l'accesso al Rel, in generale uno ogni 40 mila abitanti, tenendo però conto da un lato delle città metropolitane e dall'altro dei piccoli comuni. I Punti per l'accesso, chiaramente identificabili nel territorio, dovranno fornire informazioni, consulenza, orientamento e, se necessario, assistenza nella presentazione della domanda.

Povertà educativa

Secondo alcuni dati raccolti da *Save the Children* in Italia ben il 25% dei minori è a rischio povertà: sono circa due milioni e mezzo i bambini e gli adolescenti che, soprattutto nelle regioni del Sud vivono in condizioni di deprivazione materiale e spesso anche culturale, sociale e relazionale. In Italia, il 24,7% degli alunni di 15 anni non supera il livello minimo di competenze in matematica e il 19,5% in lettura, livelli misurati attraverso i test PISA. Si trovano, quindi, in uno stato di povertà cognitiva.

Per contrastare questo fenomeno, da ultimo, la legge di bilancio 2019 (L. n.145/2018, art. 1, comma 478) ha prorogato e rifinanziato, per gli anni 2019, 2020 e 2021, il Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, già istituito dalla legge di stabilità 2016 (legge 208/2015, art. 1, commi da 392 a 395), alimentato da versamenti effettuati dalle fondazioni di origine bancaria. Contestualmente, la citata legge di bilancio 2019 (art. 1, commi 479 e 480) ha prorogato per il medesimo triennio 2019-2021 il credito d'imposta concesso alle fondazioni bancarie per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018 relativo ai versamenti al predetto Fondo, riducendone però l'entità dal 75 al 65 per cento degli importi versati ed abbassandone il relativo limite di spesa da 100 a 55 milioni di euro annui.

A fine aprile, il Governo e le Fondazioni di origine bancaria hanno firmato un Protocollo d'intesa per la gestione del Fondo ([qui](#) il comunicato stampa della Presidenza del Consiglio) che sarà destinato "al sostegno di interventi sperimentali finalizzati a rimuovere gli ostacoli di natura economica, sociale e culturale che impediscono la piena fruizione dei processi educativi da parte dei minori".

Le modalità applicative sono state definite con [Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 1° giugno 2016](#).

L'operatività del Fondo sperimentale è stata assegnata all'impresa sociale "[Con i Bambini](#)" per l'assegnazione delle risorse tramite bandi, mentre le scelte di indirizzo strategico vengono definite da un apposito Comitato di indirizzo composto pariteticamente da Fondazioni di origine bancaria, Governo, organizzazioni del Terzo Settore e rappresentanti di ISFOL e EIEF – Istituto Einaudi per l'economia e la finanza.

Da ultimo, si segnala l'uscita del terzo bando, chiuso il 9 febbraio 2018, che stanziava un ammontare complessivo di 60 milioni di euro per il finanziamento di progetti di contrasto alla povertà educativa minorile. Il bando, denominato "[Bando Nuove Generazioni](#)", è rivolto ai minori di età compresa tra 5-14 anni e, rispetto ai precedenti bandi [Prima Infanzia \(0-6 anni\)](#) e [Adolescenza \(11-17 anni\)](#), per la specifica fascia di età di interesse intende prevenire fenomeni quali la dispersione e l'abbandono scolastico, il bullismo ed altri fenomeni di disagio giovanile.

Si segnala che, da ultimo, la legge di bilancio 2018 (L. 205/2017), all'art. 1, co. 230, attribuisce all'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) il compito di definire i parametri e gli indicatori misurabili al fine dell'individuazione di zone di intervento prioritario per la realizzazione di specifici interventi educativi urgenti per il contrasto della povertà educativa minorile sul territorio nazionale.

Distribuzione gratuita di derrate alimentari agli indigenti

Il [Regolamento \(UE\) n. 223/2014 dell'11 marzo 2014](#) ha istituito il **Fondo di aiuti europei agli indigenti** che ha sostituito il Programma europeo per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti (PEAD), concluso a fine 2013. Con l'istituzione del [Fondo di aiuti europei agli indigenti \(FEAD\)](#) è stato proseguito il **sistema virtuoso di donazioni di prodotti alimentari e di base** a chi si trova in condizioni di povertà estrema. Nelle intenzioni della Commissione europea, il Fondo contribuirà al raggiungimento dell'obiettivo, fissato dalla strategia "Europa 2020", di ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio, o in condizione, di povertà ed esclusione sociale. Obiettivo specifico del Fondo è quello di alleviare le forme più gravi di povertà, prestando un'assistenza non finanziaria alle persone indigenti mediante prodotti alimentari e/o di assistenza materiale di base (vestiario, calzature, prodotti per l'igiene, materiale scolastico e sacchi a pelo) con particolare attenzione ai senza fissa dimora e ai bambini. La ripartizione degli stanziamenti del Fondo tra gli Stati membri tiene conto in eguale misura della popolazione in condizioni di grave deprivazione materiale e della popolazione che vive in famiglie ad intensità di lavoro molto bassa ([base dati Eurostat](#)).

Le risorse disponibili per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020, ammontano a complessivi 3.395 miliardi di euro per tutti gli Stati membri.

Ai sensi del medesimo Regolamento la **dotazione contemplata per l'Italia** è di 595 milioni (riferita al 2011), pari a circa **670 milioni di euro a prezzi correnti**. E' inoltre previsto un cofinanziamento da parte dell'Italia pari a 118,3 milioni di euro.

L'attuazione del Programma Operativo per il periodo 2014-2020 prevede un **coordinamento fra il Fondo nazionale, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, il Mipaaf e l' [Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA](#)**, che opera in qualità di Organismo intermedio, a cui è delegata la gestione degli interventi per la distribuzione degli aiuti alimentari.

Il [programma italiano di aiuti 2014-2020](#), finanziato attraverso le risorse FEAD ed il relativo cofinanziamento, è stato elaborato di concerto tra Ministero del Lavoro e Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (Mipaaf) ed è stato approvato dalla Commissione UE nel dicembre 2014.

In data 8 agosto 2014 è stato comunque approvato un piano di riparto delle risorse FEAD per iniziali 40 milioni di euro, anticipati dal Governo italiano a valere sul Fondo di rotazione per le politiche comunitarie, in attesa dell'approvazione da parte della Commissione del Programma operativo.

Il **Fondo distribuzione derrate alimentari agli indigenti (Fondo nazionale indigenti)**, istituito presso l'[Agenzia per le erogazioni in agricoltura - AGEA](#), è stato previsto dal [co. 1 dell'art. 58, del decreto legge n. 83 del 2012 \(legge n. 134 del 2012\)](#).

La legge di stabilità 2014 (art. 1, comma 224, [legge 147/2013](#)) ha finanziato il Fondo con 10 milioni di euro, ed ha introdotto norme sulla raccolta e distribuzione gratuita agli indigenti di prodotti alimentari da parte delle ONLUS e degli operatori del settore alimentare, prevedendo che tali soggetti debbano garantire un corretto stato di conservazione, trasporto, deposito e utilizzo degli alimenti, ciascuno per la parte di competenza (commi 236-239). Le risorse per il 2014 sono state ripartite sulla base dell'apposito [Programma](#) adottato dal MIPAAF, in 8,4 milioni di euro per la pasta e 1,1 milioni di euro per la farina.

Il Fondo Nazionale Indigenti è stato rifinanziato in legge di stabilità 2015 ([art. 1, comma 131, legge 190/2014](#)), per 12 milioni di euro per il 2015, a valere sulle risorse del Fondo per gli interventi in favore della famiglia (articolo 1, comma 131, legge 190/2014), e in legge di stabilità 2016 ([art. 1, comma 399, legge 208/2015](#)) con 2 milioni di euro per il 2016 e 5 milioni di euro a decorrere dal 2017.

Il decreto 23 giugno 2016 ha quindi adottato il programma operativo nazionale per il 2016, stabilendo che l'importo di 2 milioni fosse utilizzato per l'acquisto a favore degli indigenti di latte crudo da trasformare in latte UHT. Successivamente, al fine di favorire la distribuzione gratuita di latte, l'art. 23, co. 3, del decreto [legge 113/2016](#), ha rifinanziato il Fondo di 6 milioni di euro per l'anno 2016 e di 4 milioni di euro per il 2017. Per il 2016, il fondo è stato ancora rifinanziato, nella misura di 2 milioni di euro, dall'art. 11, co.1, della legge 166/2016 (c.d. Legge Gadda sugli sprechi alimentari). Il decreto 18 gennaio 2017 ha preso atto di tale ultimo finanziamento destinandolo all'acquisto di mele da trasformare in succo di mela naturale.

Si segnala infine che la legge di bilancio 2017 (art. 1, co. 59-64, legge 232/2016) ha previsto incentivi per l'acquisto di beni mobili strumentali da parte degli enti pubblici e privati senza scopo di lucro, comprese le ONLUS, per favorire la distribuzione gratuita di prodotti alimentari agli indigenti a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi.

Il 4 settembre 2017 sono state emanate le [istruzioni operative](#) che dettano, per le Organizzazioni partner Capofila già accreditate presso AGEA, le modalità di adesione al Programma.

Lotta agli sprechi, donazione e distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale

La Legge n. [166/2016](#) del 19 agosto 2016 *Disposizioni concernenti la donazione e la distribuzione di prodotti alimentari e farmaceutici a fini di solidarietà sociale e per la limitazione degli sprechi* (GU n. 202 del 30 agosto 2016), persegue la finalità di [ridurre gli sprechi](#) per ciascuna delle fasi di produzione, trasformazione, distribuzione e somministrazione di prodotti alimentari (anche prodotti agricoli in campo o di prodotti di allevamento idonei al consumo umano ed animale), farmaceutici, dei medicinali e di altri prodotti quali: articoli di medicazione, prodotti destinati all'igiene della persona e alla pulizia della casa, integratori alimentari, biocidi, presidi medico-chirurgici, prodotti di cancelleria e cartoleria. **La legge si rivolge** ai soggetti donatori, ovvero agli enti pubblici nonché agli

enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche e che, in attuazione del principio di sussidiarietà e in coerenza con i rispettivi statuti o atti costitutivi, promuovono e realizzano attività d'interesse generale anche mediante la produzione e lo scambio di beni e servizi di utilità sociale nonché attraverso forme di mutualità (cd. "soggetti donatari").

La legge 166/2016 è stata **modificata dalla legge di bilancio 2018** (art. 1, comma 208, della [legge 205/2017](#)) che ha ampliato il paniere di prodotti donabili, estendendo le relative agevolazioni fiscali e semplificando alcune procedure.

Più in particolare la legge 166/2016:

- inserisce in un **quadro normativo coerente** le norme già esistenti in tema di **agevolazioni fiscali** ([legge 460/1997](#), [legge 133/1999](#)), responsabilità civile ([legge 155/2003](#) , c.d. Legge del Buon Samaritano) e procedure per la sicurezza igienico-sanitaria (art. 1, commi 236-238, della [legge 147/2013](#));
- reca una serie di **definizioni puntuali relativamente a**: operatori del settore alimentare; soggetti donatari; eccedenze alimentari; spreco alimentare; termine minimo di conservazione; data di scadenza; medicinali destinati alla donazione; soggetti donatori del farmaco; articoli di medicazione; altri prodotti da definire con decreto del Ministero dell'economia;
- permette la **cessione gratuita a enti pubblici ovvero a enti privati** costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche e solidaristiche di prodotti confiscati alimentari idonei al consumo umano o animale;
- consente la **cessione a titolo gratuito delle eccedenze di prodotti agricoli in campo o di allevamento** idonei al consumo umano ed animale;
- permette che le **eccedenze alimentari non idonee al consumo umano possono essere cedute per il sostegno vitale di animali e per la destinazione ad autocompostaggio o a compostaggio** di comunità con metodo aerobico;
- prevede una **serie di disposizioni fiscali ed amministrative agevolate per le cessioni gratuite a fini di solidarietà sociale di eccedenze alimentari, di medicinali e di altri prodotti**. Più in particolare, è stato previsto che non operi la presunzione di cessione ai fini IVA per determinate tipologie di beni (eccedenze alimentari, medicinali, articoli di medicazione, prodotti destinati all'igiene della persona e alla pulizia della casa, integratori alimentari, biocidi, presidi medico-chirurgici, prodotti di cancelleria e cartoleria nonché altri prodotti individuati con d.m.) qualora siano ceduti gratuitamente ai soggetti donatari, purché: a) per ogni cessione gratuita sia emesso un documento di trasporto (d.d.t.), introdotto in sostituzione della bolla di accompagnamento dal D.P.R. n. 472 del 1996, ovvero un documento equipollente; b) il donatore trasmetta agli uffici dell'Amministrazione finanziaria e ai comandi della Guardia di finanza competenti, per via telematica, una comunicazione riepilogativa delle cessioni effettuate in ciascun mese solare, con l'indicazione, per ognuna di esse, dei dati contenuti nel relativo documento di trasporto o nel documento equipollente nonché del valore dei beni ceduti, calcolato sulla base dell'ultimo prezzo di vendita. La comunicazione è trasmessa entro il giorno 5 del mese successivo a quello in cui sono state effettuate le cessioni secondo modalità stabilite con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate. Il donatore è esonerato dall'obbligo di comunicazione per le cessioni di eccedenze alimentari facilmente deperibili, nonché per le cessioni che, singolarmente considerate, siano di valore non superiore a 15.000 euro; c) l'ente donatario rilasci al donatore, entro la fine del mese successivo a ciascun trimestre, un'apposita dichiarazione trimestrale, recante gli estremi dei documenti di trasporto o dei documenti equipollenti relativi alle cessioni ricevute, nonché l'impegno ad utilizzare i beni medesimi in conformità alle proprie finalità istituzionali. Nel caso in cui sia accertato un utilizzo diverso, le operazioni realizzate dall'ente donatario si considerano effettuate, agli effetti dell'IVA, delle imposte sui redditi e dell'IRAP, nell'esercizio di un'attività commerciale;
- **promuove comportamenti e misure idonei a ridurre gli sprechi alimentari, energetici o di altro genere** nonché la promozione di campagne nazionali di comunicazione dei dati raccolti in tema di recupero alimentare e riduzione degli sprechi da parte dei Ministeri coinvolti, nonché di campagne informative per incentivare la prevenzione nella formazione dei rifiuti;
- **concede ai Comuni la facoltà di applicare un coefficiente di riduzione della tariffa sui rifiuti alle utenze non domestiche** relative ad attività produttive che producono e distribuiscono beni alimentari e che a titolo gratuito li cedono, direttamente o indirettamente agli indigenti e alle persone in condizioni di bisogno o per l'alimentazione animale;
- istituisce un **fondo presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, con una dotazione di un milione di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018**, destinato al finanziamento di **progetti**

innovativi finalizzati alla limitazione degli sprechi e all'impiego delle eccedenze con particolare riferimento ai beni alimentari e alla loro destinazione agli indigenti, nonché alla promozione della produzione di imballaggi riutilizzabili o facilmente riciclabili e al finanziamento di progetti di servizio civile nazionale. Il fondo è ora disciplinato dal [d.m. 3 gennaio 2017 Disposizioni generali concernenti le modalità di utilizzo del fondo nazionale contro gli sprechi](#). Il d.m. 29 dicembre 2017 ha stabilito, per l'annualità 2017, il programma annuale contro gli sprechi finanziato con le risorse del fondo;

- **amplia le competenze** del Tavolo permanente di coordinamento per la distribuzione di derrate alimentari agli indigenti, già operante presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, relativamente allo svolgimento di attività di monitoraggio degli sprechi alimentari e di promozione di progetti innovativi e studi finalizzati alla limitazione degli sprechi alimentari e indica la composizione del Tavolo. Si ricorda che il [d.m. 3 gennaio 2017](#), ha rinominato il Tavolo permanente di coordinamento in "**Tavolo per la lotta agli sprechi e per l'assistenza alimentare**" e ha previsto che lo stesso Tavolo sia informato delle attività riguardanti le attività finanziate dal Fondo nazionale contro gli sprechi, istituito dal successivo articolo 11 della legge 166/2016.

Povertà estreme e senza dimora

L'Indagine dell'Istat [Le persone senza dimora](#) stima che, nei mesi di novembre e dicembre 2014, gli *homeless* che hanno utilizzato almeno un servizio di mensa o accoglienza notturna, nei 158 comuni italiani in cui è stata condotta l'indagine, sono pari a 50 mila 724. Tale ammontare corrisponde al 2,43 per mille della popolazione regolarmente iscritta presso i comuni considerati dall'indagine, valore in aumento rispetto a tre anni prima, quando era il 2,31 per mille (47 mila 648 persone). Rispetto al 2011, vengono confermate anche le principali caratteristiche delle persone senza dimora: si tratta per lo più di uomini (85,7%), stranieri (58,2%), con meno di 54 anni (75,8%) – anche se, a seguito della diminuzione degli under34 stranieri, l'età media è leggermente aumentata (da 42,1 a 44,0) – o con basso titolo di studio (solo un terzo raggiunge almeno il diploma di scuola media superiore).

L'11 giugno 2016, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e la fio.PSD Onlus (Federazione Italiana Organismi per le Persone Senza Dimora) hanno sottoscritto un [Protocollo d'intesa](#) per la promozione di azioni volte a ridurre il numero di persone senza dimora, ad alleviarne la condizione di disagio e a favorire, nei servizi, una presa in carico appropriata. Gli interventi, a valere sui Programmi operativi nazionali e regionali FESR, FSE e FEAD, utilizzeranno come principale riferimento le [Linee di indirizzo per il contrasto alla grave emarginazione adulta](#) in Italia, oggetto di apposito Accordo in sede di Conferenza Unificata del 5 novembre 2015 tra il Governo, le Regioni, le Province Autonome e le Autonomie locali.

Con [Decreto n. 256 del 3 ottobre 2016](#) del Direttore Generale della Direzione Generale per l'inclusione e le politiche sociali, dove è incardinata l'Autorità di Gestione del PON Inclusione e del PO I FEAD, è stato adottato l'[Avviso pubblico n. 4](#) che ha stanziato 50 milioni di euro per i progetti di intervento per il contrasto alla grave emarginazione adulta e alla condizione di senza dimora, da realizzare nel periodo 2016-2019. Le risorse stanziare (25 milioni a valere sul [PON Inclusione](#) e 25 milioni a valere sul [PO I FEAD](#)) saranno ripartite tra gli Enti territoriali (Città metropolitane, grandi Comuni e Ambiti territoriali) che presentano una concentrazione del fenomeno particolarmente rilevante. L'iniziativa si colloca all'interno della campagna [#HomelessZero](#).

Il [D. Lgs. 147/2017](#), all'articolo 7, ha poi **riservato, dal 2018**, un ammontare pari a 20 milioni di euro annui, a valere sul Fondo povertà, per interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora.