

# I progetti di utilità collettiva

Massimo Novarino, | 16 aprile 2024

## I Progetti di Utilità Collettiva (PUC) e il Reddito di Cittadinanza (RdC)

I PUC sono strumenti introdotti dal [decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4](#) – convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 e istitutivo del Reddito di Cittadinanza (RdC) – per arricchire la strumentazione volta a favorire l’inserimento sociale o lavorativo dei soggetti beneficiari del sussidio e sottoscrittori del Patto per l’inclusione sociale o del Patto per il Lavoro nell’ambito del percorso personalizzato.

In forza di quanto allora previsto dal citato d.l. n. 4/2019[[note](#)]E, ai sensi dell’art. 4, comma 15 dello stesso d.l., dal **decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 22 ottobre 2019**, di definizione delle forme e delle caratteristiche, nonché delle modalità di attuazione di progetti utili alla collettività.[[note](#)], i PUC (a **titolarità dei Comuni** o di altre amministrazioni pubbliche a tal fine convenzionate con i Comuni) potevano essere realizzati in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni e svolti presso il Comune di residenza del beneficiario, compatibilmente con le altre attività svolte dallo stesso. A questo scopo, i Comuni potevano anche attivare **collaborazioni con gli enti del Terzo settore** per la progettazione e la realizzazione dei PUC.

Tali attività erano svolte **a titolo gratuito**, non erano assimilabili a una prestazione di lavoro subordinato o parasubordinato e non determinavano l’instaurazione di un rapporto di pubblico impiego con le amministrazioni pubbliche.

I **beneficiari** del RdC che avevano sottoscritto un Patto per il Lavoro o un Patto per l’inclusione sociale erano **obbligati** a offrire la propria disponibilità allo svolgimento delle attività nell’ambito dei PUC; la partecipazione ai progetti era invece **facoltativa** per le persone non tenute agli obblighi connessi al RdC e che quindi potevano aderire volontariamente[[note](#)]Art. 4, comma 15 d.l. n. 4/2019: *“In coerenza con le competenze professionali del beneficiario e con quelle acquisite in ambito formale, non formale e informale, nonché in base agli interessi e alle propensioni emerse nel corso del colloquio sostenuto presso il centro per l’impiego ovvero presso i servizi dei Comuni, **il beneficiario è tenuto ad offrire nell’ambito del Patto per il lavoro e del Patto per l’inclusione sociale la propria disponibilità per la partecipazione a progetti a titolarità dei Comuni, utili alla collettività, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni**”*.[[note](#)].

La **durata** dei PUC non poteva essere inferiore a 8 ore settimanali, aumentabili fino a un massimo di 16 ore complessive settimanali.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con il supporto della Banca Mondiale e in collaborazione con ANCI, predispose anche diversi strumenti (come manuali e facsimili) al fine di facilitare l’attuazione dei PUC da parte dei Comuni[[note](#)]Cfr. sul punto [qui](#).[[note](#)].

A questo proposito, nel *“Report 2023. Il patto per l’inclusione sociale del Reddito di Cittadinanza: una valutazione di processo della presa in carico”* (pubblicato il 1° giugno 2023 e redatto dal World Bank Group, già consulente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per la realizzazione della misura) è stata riportata questa valutazione dell’offerta dei PUC per i beneficiari del RdC nell’anno 2022:

*“Sono disponibili 16.914 PUC, ma solo il 56% dei Comuni con beneficiari RdC ha almeno un PUC attivo. Inoltre, alcune Regioni hanno meno del 30% dei Comuni con almeno un PUC attivo.*

*Nel 2022 erano disponibili 191.760 posti PUC, distribuiti in modo simile tra Comuni e centri per l’impiego. Tuttavia, se si considerano i nuclei beneficiari RdC che devono partecipare ai PUC per legge, l’offerta è decisamente inferiore al bisogno di progetti, anche nei comuni che prevedono almeno un PUC. Infatti, in media, servirebbero almeno 9 rotazioni di beneficiari indirizzati ai Servizi Sociali e 11 rotazioni per i beneficiari indirizzati ai Cpl per poter permettere a tutti i beneficiari RdC di partecipare al PUC almeno per un periodo. In alternativa, servirebbe aumentare i posti disponibili e/o il numero di PUC.*

*Tra i nuclei beneficiari con un PaIS sottoscritto in comuni con almeno un PUC disponibile, circa il 20% è stato assegnato/ha partecipato ai PUC nel 2022. Questo dato è in linea con la frequenza di impegni inclusi nei PaIS, ma è comunque inferiore a quanto previsto dalla norma, dato che la partecipazione ai PUC è obbligatoria per tutti i beneficiari.*

*Nei Comuni che hanno meno posti PUC disponibili rispetto ai beneficiari con PaIS firmato, e quindi hanno un'offerta non sufficiente rispetto alla domanda di PUC, non tutti i PUC disponibili vengono utilizzati. Infatti, sono oltre 3.000 i PUC non assegnati nel 2022 in Comuni con offerta non sufficiente. Potrebbe quindi esistere un problema di adeguatezza dei PUC rispetto ai bisogni/capacità dei nuclei, o mancanza di comunicazione agli operatori sui PUC disponibili nel territorio"[note] V. [Report 2023 - Il patto per l'inclusione sociale del Reddito di Cittadinanza: una valutazione di processo della presa in carico](#), spec. p. 79.[/note].*

## I Progetti di Utilità Collettiva (PUC) e l'Assegno di Inclusione (AdI)

### Contesto e problemi

Il [decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48](#), come convertito con modificazioni dalla l. 3 luglio 2023, n. 85, al comma 5-bis dell'art. 6 (introdotto in sede di conversione in legge) prevede, similmente a quanto già disciplinato dal sopracitato d.l. n. 4/2019, che **nell'ambito del percorso personalizzato sia previsto l'impegno nella partecipazione a PUC a titolarità dei Comuni o di altre amministrazioni pubbliche a tale fine convenzionate con i Comuni.**

Tali progetti possono essere realizzati in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni e svolti presso il Comune di residenza, compatibilmente con le altre attività del beneficiario.

Ancora parimenti alle previsioni del d.l. n. 4/2019, lo svolgimento di tali attività risulta a titolo gratuito.

Equivale inoltre **alla partecipazione ai PUC** l'adesione, definita d'intesa con il Comune, ad **attività di volontariato presso enti del Terzo settore** da svolgere nel Comune di residenza negli ambiti di intervento citati.

Tuttavia, mentre in forza dell'art. 6, comma 15 d.l. n. 4/2019 la partecipazione ai PUC era da considerarsi "obbligatoria", l'art. 6, comma 5-bis d.l. n. 43/2023 prevede che nell'ambito del percorso personalizzato **"possa" essere previsto l'impegno alla partecipazione a progetti utili alla collettività**[note]Art. 6, comma 5-bis d.l. n. 48/2023: *"Nell'ambito del percorso personalizzato può essere previsto l'impegno alla partecipazione a progetti utili alla collettività, a titolarità dei comuni o di altre amministrazioni pubbliche a tale fine convenzionate con i comuni, in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, da svolgere presso il comune di residenza, compatibilmente con le altre attività del beneficiario".*[/note]: **oggi si è dunque di fronte (non più a un "obbligo", ma) a una "possibilità" relativamente alla partecipazione ai PUC.**

### Il decreto ministeriale attuativo

Sempre l'art. 6, comma 5-bis d.l. n. 48/2023 rinvia a un **decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali la definizione delle modalità e dei termini di attuazione dei PUC**, da adottarsi previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Tale provvedimento ([decreto ministeriale 15 dicembre 2023, n. 156](#)) disciplina specificamente proprio le forme e le caratteristiche dei PUC, oltre le relative modalità attuative.

In particolare, l'art. 2 prevede che *"nell'ambito del percorso personalizzato definito con i nuclei familiari beneficiari dell'AdI, può essere previsto l'impegno alla partecipazione ai progetti utili alla collettività, da svolgere presso il Comune di residenza, ovvero, previo accordo sottoscritto tra le parti, presso i Comuni facenti capo al medesimo Ambito Territoriale".*

Pertanto, se previsto nel progetto di inclusione sociale, i percettori di ADI sono tenuti ad offrire la propria disponibilità allo svolgimento delle attività nell'ambito dei PUC i beneficiari dell'Assegno di Inclusione, siano essi sottoscrittori del solo Patto di inclusione, in quanto in carico i servizi sociali, siano essi sottoscrittori anche del Patto di servizio personalizzato, in quanto in carico ai Centri per l'impiego per l'attivazione lavorativa.

La mancata partecipazione ai PUC da parte dei beneficiari dell'Adl, tenuti agli obblighi, nel caso in cui l'impegno sia previsto nel Patto di inclusione sociale ovvero nel Patto di servizio, comporta la decadenza dall'Adl.

La partecipazione risulta facoltativa per i componenti il nucleo beneficiario non tenuti agli obblighi connessi all'Adl, i quali possono aderire volontariamente nell'ambito dei percorsi concordati con i servizi sociali dei Comuni/Ambiti Territoriali Sociali.

**Equivale alla partecipazione ai PUC**, ai fini della definizione degli impegni nell'ambito dei Patti per l'inclusione sociale, **la partecipazione, definita d'intesa con il Comune, ad attività di volontariato presso enti del Terzo settore e a titolarità degli stessi**, da svolgere nel Comune di residenza nei medesimi ambiti di intervento previsti per i PUC.

Per quanto concerne l'**individuazione dell'amministrazione titolare dei PUC** (progettati e svolti in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni), essa è identificata nel **Comune o altra amministrazione pubblica** a tale fine convenzionata con il Comune, **che può avvalersi della collaborazione di enti del Terzo settore o di altri enti pubblici nelle modalità individuate nell'Allegato 1 al d.m.**

I PUC comportano, un impegno compatibile con le altre attività dallo stesso svolte e in ogni caso **non inferiore ad otto ore settimanali**, fino ad un **massimo di sedici ore settimanali**, previo accordo tra le parti.

La **gratuità** dello svolgimento delle attività previste nell'ambito dei PUC e la loro **non assimilabilità a prestazioni di lavoro subordinato o parasubordinato** sono esplicitati nel provvedimento ministeriale all'art. 2, comma 4, mentre le **modalità attuative** sono indicate all'art. 3.

#### PUC e inclusione sociale

Ciò considerato, è opportuno sottolineare che **l'inclusione sociale sostanzia sicuramente un processo delicato**, che rappresenta un pilastro fondamentale per la creazione di una società equa, diversa e solidale, implicando l'accettazione e il riconoscimento di ogni individuo come membro a pieno titolo della società, indipendentemente dall'etnia, dalla religione, dal genere, dalla disabilità, dall'orientamento sessuale o dallo status socio-economico. Da qui la necessità costituzionalmente riconosciuta di superare le barriere che impediscono alle persone di partecipare attivamente alla vita sociale, economica e politica (art. 3 Cost).

Per promuovere l'inclusione sociale è necessario adottare **approcci multidimensionali** che siano in grado di **integrare più aspetti**, ben riassunti dalla tabella qui di seguito riportata e tratta dal già citato *"Report 2023 - Patto per l'inclusione sociale del Reddito di Cittadinanza: una valutazione di processo della presa in carico"*[note]V. [Report 2023 - Il patto per l'inclusione sociale del Reddito di Cittadinanza: una valutazione di processo della presa in carico](#), spec. p. 71.[/note]:

#### Mappatura teorica bisogni, obiettivi, impegni e sostegni utilizzata per le analisi

Bisogni	Obiettivi	Impegni	Sostegni
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Bisogni di cura, salute, funzionamento degli adulti</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sostenere le azioni di cura e i carichi di assistenza</li> <li>Potenziare e sviluppare il benessere e funzionamento della persona</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Comportamenti di prevenzione e cura individuati da prof. Sanitari</li> <li>Cura dei bisogni assistenziali di familiari adulti</li> <li>Potenziamento dell'autonomia personale</li> <li>Contatti con AS</li> <li>Gestione del bilancio familiare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terzo settore</li> <li>Trasf. in denaro</li> <li>Sanitarie e socio san.</li> <li>Povertà estreme</li> <li>Interventi D Lgs 147 [3), 4), 6)]</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Situazione economica</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Migliorare la condizione economica e favorire l'esigibilità dei diritti</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gestione del bilancio familiare</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terzo settore</li> <li>Trasf. in denaro</li> <li>Scolast. Ed educ.</li> <li>Area abitativa</li> <li>Terzo settore</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Lavoro e formazione</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Migliorare/sviluppare la condizione lavorativa /</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atti di ricerca di lavoro</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Terzo settore</li> </ul>

	occupazionale		<ul style="list-style-type: none"> <li>· Trasn. in denaro</li> <li>· Scolast. Ed educ.</li> <li>· Formazione</li> <li>· Politiche del lavoro</li> <li>· Interventi D Lgs 147 [1), 5)] [2), 5)]</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Potenziare/favorire percorsi di istruzione, formazione sviluppo delle competenze</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>· Altri interventi</li> <li>· Terzo settore</li> </ul>
· <b>Educazione, salute e cura dei minori</b>	· Sostenere la cura di bambini e ragazzi	· Frequenza e impegno scolastico	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Trasn. in denaro</li> <li>· Scolast. Ed educ.</li> <li>· Politiche del lavoro</li> <li>· Scolast. ed educ.</li> <li>· Formazione</li> <li>· Sanitarie e sociosan.</li> <li>· Interventi D Lgs 147 [2), 3)]</li> </ul>
		· Cura di bisogni cognitivi, di affetto, sicurezza, stabilità, autonomia e socializz. dei minorenni	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Altri interventi</li> <li>· Terzo settore</li> </ul>
· <b>Condizioni abitative</b>	· Preservare l'alloggio / Migliorare le condizioni abitative	· Reperimento/mantenimento dell'alloggio e cura della casa	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Trasn. in denaro</li> <li>· Sanitarie e sociosan.</li> <li>· Povertà estreme</li> <li>· Area abitativa</li> <li>· Interventi D Lgs 147 [3), 6)]</li> </ul>
			<ul style="list-style-type: none"> <li>· Altri interventi</li> <li>· Terzo settore</li> </ul>
· <b>Reti familiari e sociali</b>	· Potenziare le reti sociali di prossimità	· Cura delle relazioni parentali e sociali	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Interventi D Lgs 147 [2), 4), 5)]</li> </ul>
		· Partecipazione ai PUC	<ul style="list-style-type: none"> <li>· Altri interventi</li> </ul>

Si tratta di una **mapa di bisogni, obiettivi, impegni e sostegni assai articolata e complessa, di cui i PUC rappresentano una delle azioni possibili relative al potenziamento delle reti sociali e di prossimità**: azione che, per avere esito positivo, deve necessariamente basarsi sul coinvolgimento libero delle persone, sostenendole e "capacitandole" affinché possano orientarsi nelle loro scelte e nei loro percorsi verso l'autonomia.

In questo senso, eventuali **forzature rischierebbero di vanificare l'esito dei PUC**, prestando peraltro il fianco ad azioni frenanti (se non proprio "sabotanti") delle attività previste dal PUC e del relativo percorso d'inclusione.

A fronte di quella platea dei beneficiari dell'AdI con scarse abilità sociali, **va piuttosto profuso uno sforzo significativo per allargare l'offerta e potenziare l'orientamento, anche consapevoli che la scelta di partecipare a un PUC sostanzia una parte importante del percorso di "capacitazione" e acquisizione di competenze e abilità sociali.**

#### Proposta

Come già a suo tempo sostenuto, l'Alleanza ritiene che **la partecipazione dei beneficiari dell'Assegno di Inclusione ai PUC debba essere volontaria, secondo una logica basata sulla conquista della consapevolezza di sé e capacitazione dei soggetti più fragili.**

Come evidenziato, i PUC sostanziano una parte importante dei percorsi di inclusione sociale e lavorativa. Essi possono raggiungere esiti positivi soltanto se risultano definiti preliminarmente protocolli specifici, su progettualità condivise con le parti sociali, il Terzo settore e l'associazionismo più ampio e diffuso, utili alla costruzione di un processo di fiducia che punti su una convinta, responsabile e partecipativa adesione agli stessi da parte dei beneficiari, che porti a valorizzarne e incrementarne le competenze e la proattività necessaria all'inclusione sociale.