



A.C. 1637

Conversione in legge, con modificazioni, del Decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni

*Audizione presso le Commissioni riunite Lavoro e Affari Sociali
Camera dei Deputati*

Roma, 5 marzo 2019

Premessa

L'ANCI conferma la propria disponibilità a collaborare all'implementazione del Reddito di cittadinanza riconoscendo l'importanza di un ampliamento della platea dei beneficiari. Tuttavia, un impianto così complesso e che vede una pluralità di attori in campo (Comuni, Centri per l'Impiego, Inps, Anpal, altri servizi territoriali ecc.) presuppone una forte concertazione e una governance ben strutturata. Il successo degli interventi dipenderà infatti anche dalla qualità delle sinergie attivate dai diversi attori coinvolti.

La platea del reddito di cittadinanza (stimata in quasi 5 milioni di individui) è composta di persone che presentano livelli di fragilità diversi, che vanno da un semplice bisogno lavorativo a situazioni ben più complesse, come la marginalità estrema, che i Comuni conoscono bene.

A seguito di un dibattito interno all'Associazione e nell'ambito del percorso di confronto e collaborazione in corso con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, illustriamo di seguito le criticità rilevate e le relative proposte emendative per alcune delle quali –come meglio specificato di seguito – il Governo ha espresso condivisione nel corso degli incontri politico-istituzionali con ANCI pertanto si è in attesa di una modifica in sede parlamentare.

Impatto sui Comuni e criticità rilevate

PROGETTI DI UTILITA' SOCIALE

I Comuni hanno una consolidata esperienza nella realizzazione di progetti di pubblica utilità in settori chiave, che vanno da quello culturale a quello ambientale o sociale, spesso con tratti di forte innovatività e coinvolgendo, nella piena attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, il Terzo settore anche la fine di ampliare la rete sociale. Molti di questi progetti coinvolgono soggetti fragili, sia da un punto di vista sociale che lavorativo, nella consapevolezza che la partecipazione ad attività di volontariato in progetti di pubblica utilità rappresenti un volano di attivazione in particolare per queste persone.

Apprezziamo quindi la previsione di attivare progetti di questo tipo nell'ambito del RdC ma temiamo che, se i Comuni non saranno messi nelle condizioni di attivarli, questa opportunità si trasformi in un punto di vulnerabilità e fragilità per l'intera misura, nonché motivo di insoddisfazione per quei beneficiari che non riusciranno ad integrare il proprio percorso con tali attività.

L'attivazione di un progetto di utilità sociale richiede un impiego di risorse, umane ed economiche, non indifferente. Il Comune infatti è chiamato in primo luogo ad ideare ed elaborare il progetto e, direttamente o attraverso un partenariato con il terzo settore, tenendo conto della realtà del territorio, provvede all'attivazione delle pratiche

amministrative, alla copertura assicurativa per infortuni e malattie dei volontari (art. 18 del codice del terzo settore), a garantire la sicurezza sul lavoro, a fornire strumentazione adeguata alla realizzazione del progetto e a formare i volontari. Tutto ciò comporta un importante sforzo organizzativo e amministrativo, nonché il coinvolgimento di molteplici uffici dell'amministrazione oltre a quello sociale (Ufficio cultura, Ufficio urbanistica, Ufficio terzo settore, Uffici amministrativi, ecc), in base alle rispettive competenze.

Pertanto, la previsione dell'attivazione da parte dei Comuni di progetti di pubblica utilità per tutti i beneficiari (platea stimata 4,8 milioni) deve essere adeguatamente sostenuto anche da un punto di vista economico per il successo della misura. Riteniamo inoltre che, rispetto all'attuale formulazione del comma 15 dell'articolo 4 del decreto legge, sia necessario specificare in maniera più puntuale le forme di coinvolgimento dei beneficiari in tali attività, anche per evitare di esporre i Comuni ad eventuali contenziosi dinanzi al giudice del lavoro.

Sul punto abbiamo chiesto – sia in sede tecnica che politico istituzionale – che le modalità, le procedure e i tempi di attuazione dei progetti nell'ambito del RdC siano definiti con appositi indirizzi da adottarsi, previa intesa in Conferenza Unificata, espungendo pertanto dal testo il termine dei sei mesi a carico dei Comuni per la predisposizione delle procedure amministrative utili per l'istituzione dei progetti.

Su quest'ultimo correttivo, in seguito ad un costruttivo confronto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, abbiamo registrato l'impegno del Governo a provvedere, entro i termini di approvazione della legge di conversione del decreto in oggetto, alla modifica del testo. Confidando dunque che ciò avvenga nel presente passaggio parlamentare, ribadiamo che la modifica ha l'obiettivo di rendere certo un percorso amministrativo che altrimenti rischia di essere vanificato.

CONTROLLI ANAGRAFICI

I controlli anagrafici in capo ai Comuni risultano, nelle more dell'attuazione dell'Anagrafe Nazionale della popolazione residente, eccessivamente onerosi e non sufficientemente disciplinati. Il requisito dei dieci anni di residenza, di cui gli ultimi due continuativi, richiede infatti tempi molto lunghi, l'impiego di risorse umane dedicate e grandi difficoltà di interlocuzione con gli uffici anagrafici di altri Comuni, in caso di spostamento di residenza.

Sul punto abbiamo chiesto sia in sede tecnica che politico- istituzionale di rinviare ad apposito decreto ministeriale da adottarsi in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, la puntuale disciplina delle modalità di verifica dei requisiti; in particolare abbiamo chiesto che, nelle more dell'attuazione dell'Anagrafe Nazionale, ai Comuni spetti la verifica puntuale degli ultimi due anni continuativi, mentre per i precedenti otto anni si possa procedere con verifica a campione ai sensi del dpr 445/2000.

Su quest'ultimo correttivo, in seguito ad un costruttivo confronto con il Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, abbiamo registrato l'impegno del Governo a provvedere, entro i termini di approvazione della legge di conversione del decreto in oggetto, alla modifica del testo. Confidando dunque che ciò avvenga nel presente passaggio parlamentare, ribadiamo che la modifica ha l'obiettivo di non paralizzare la verifica dei requisiti per l'erogazione della misura da parte dei Comuni, con delle ricerche in alcuni casi impossibili.

CABINA DI REGIA NAZIONALE, CONFRONTO TERRITORIALE E PIATTAFORME DIGITALI

Nel Decreto Legge non è chiara la definizione di una governance complessiva della misura dei tempi e delle modalità di gestione e coordinamento tra i soggetti interessati nelle diverse fasi di attuazione. Il Decreto non individua sedi di concertazione: il provvedimento infatti mantiene in vigore la Rete per l'Inclusione sociale e abroga il Comitato per la lotta alla povertà che ne rappresenta l'articolazione tecnica, senza prevedere un organismo sostitutivo. Sarebbe opportuno prevedere una sede di confronto a livello centrale tra la componente sociale e quella lavorativa per l'effettiva realizzazione dell'integrazione socio-lavorativa necessaria al successo della misura.

Si richiede inoltre che le Regioni, nel redigere i propri atti di programmazione, in cui saranno definiti gli specifici rafforzamenti dei servizi sociali finanziabili a valere sulla quota del Fondo Povertà, tengano conto e valorizzino le modalità di confronto con le autonomie locali.

L'articolo 6 del decreto legge dispone che il coordinamento dei servizi a livello territoriale avvenga attraverso le piattaforme digitali RdC. A tal fine, è previsto un decreto del Ministero del Lavoro che adotti un piano tecnico di attivazione e interoperabilità di tali piattaforme e che definisca termini, modalità e procedure che riguardano direttamente obblighi e attività in capo ai Comuni, che sono tra i principali fruitori e alimentatori del sistema informativo. Per tali motivi riteniamo fondamentale che tale decreto sia adottato previa intesa in Conferenza Unificata.

RISORSE PER I COMUNI

Il Reddito di Cittadinanza non riconosce ai Comuni il ruolo di regia territoriale, ma i compiti loro affidati e gli oneri amministrativi che ne derivano, risultano gravosi. Infatti, seppure i Comuni risultino "alleggeriti" degli oneri per l'attivazione dei punti di accesso per la raccolta delle domande, si prevede che la presa in carico e l'attivazione di progetti personalizzati riguarderà un numero maggiore di beneficiari (dovuto all'aumento della platea della misura – 4,8 mln – e ai rinvii di beneficiari ai Comuni da parte dei Cpl). Inoltre tali risorse andranno a finanziare anche eventuali

costi per l'adeguamento dei sistemi informativi dei Comuni per effetto di quanto previsto dal Decreto Legge RdC (art. 12 comma 12). A tali oneri, finanziati dalla suddetta quota residua del Fondo povertà, si aggiungono un maggior carico di lavoro per l'amministrazione con riferimento ai controlli anagrafici (in assenza di una banca dati centrale) e agli ulteriori oneri amministrativi e organizzativi previsti dal Reddito di Cittadinanza.

In ragione di ciò chiediamo di ampliare attraverso un decreto ministeriale da adottarsi previa intesa in Conferenza Unificata la tipologia dei costi finanziabili (attivazione e gestione dei progetti di utilità sociale per tutti i beneficiari, controlli anagrafici su una platea più vasta, rilascio dei documenti anagrafici aggiornati necessari all'accesso alla misura ecc...) dalle risorse del Fondo Povertà destinate al rafforzamento dei servizi sociali comunali, al fine di coprire anche gli ulteriori oneri amministrativi ed organizzativi che la misura RdC comporta.

QUOTA 100 E SPESE PER IL PERSONALE

Con riferimento alle problematiche relative all'impatto sui Comuni e sulle Città metropolitane della c.d. "pensione quota cento", nel passaggio al Senato sono state accolte le richieste dell'ANCI di introdurre alcune fondamentali modifiche al sistema di reclutamento del personale finalizzate a contenere l'impatto organizzativo dei pensionamenti anticipati. **Resta l'esigenza di un correttivo finalizzato a garantire la continuità nello specifico settore educativo-scolastico, ripristinando la possibilità di fruire della parziale estensione temporale delle graduatorie concorsuali disciplinata dal comma 362 della Legge di Bilancio 2019.**

Va altresì introdotta una deroga ai limiti di spesa per il personale dei Comuni per poter sostenere l'impatto organizzativo degli uffici comunali, in particolare anagrafe e servizi sociali, derivante dall'attuazione delle misure per la concessione del reddito di cittadinanza.

Proposte Emendative

Art. 4

(Patto per il lavoro e Patto per l'inclusione sociale)

Al comma 15: dopo le parole "I comuni" eliminare le parole "entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto". Dopo le parole "di cui all'articolo 6, comma 1" aggiungere le seguenti: "Le forme e le modalità di attuazione dei suddetti progetti saranno definiti con appositi indirizzi previa intesa in sede di Conferenza Unificata".

Motivazione

Chiediamo che le modalità, le procedure e i tempi di attuazione dei progetti utili alla collettività nell'ambito del RdC siano definiti in un successivo atto, condiviso con Anci e con le Regioni, da approvare previa intesa in Conferenza Unificata. In particolare, ci sembra opportuno che la previsione del termine di sei mesi per l'attivazione delle procedure amministrative utili per l'istituzione dei progetti sia espunta dal decreto poiché, pur non configurandosi ai sensi del Decreto un vero e proprio obbligo di realizzazione in capo ai Comuni, la previsione di tali progetti crea legittime aspettative nel cittadino, la cui realizzazione tuttavia non risulta sostenibile in così breve tempo, per una platea così vasta e ad invarianza di spesa.

Art. 5

(Richiesta, riconoscimento ed erogazione del beneficio)

Al comma 4: dopo le parole "di cui all'articolo 2, comma 1, lettera a)" aggiungere le seguenti: "secondo le modalità definite con apposito decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali da adottare previa intesa in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali".

Sostituire il comma 7 come segue: "Ai beneficiari del Rdc sono attivate le agevolazioni relative alle tariffe elettriche riconosciute alle famiglie economicamente svantaggiate, di cui all'articolo 1, comma 375, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, secondo le modalità previste per i beneficiari della Carta acquisti. Parimenti sono attivate le agevolazioni relative alla compensazione per la fornitura di gas naturale, estese ai medesimi soggetti dall'articolo 3, comma 9, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, nonché le agevolazioni per la compensazione della fornitura del servizio idrico integrato di cui al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 ottobre 2016. Ai beneficiari della Carta acquisti sono altresì estese le agevolazioni per la fornitura di gas naturale e del servizio idrico integrato. Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sentita l'ARERA, l'ANCI e il Garante per la protezione dei dati personali, da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, saranno individuate

modalità semplificate di estensione dei benefici attraverso l'integrazione di banche dati e sistemi informativi già in uso".

Motivazione

Con l'emendamento al comma 4 chiediamo che con apposito decreto da adottarsi in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali sia prevista una più puntuale disciplina delle modalità di verifica dei requisiti; in particolare con riferimento ai requisiti di residenza, chiediamo che, nelle more dell'attuazione dell'Anagrafe Nazionale, resti in capo ai Comuni la verifica puntuale degli ultimi due anni continuativi, mentre si preveda per i precedenti otto anni ad una verifica a campione.

Con l'emendamento al comma 7 chiediamo che venga esteso l'accesso per i beneficiari Rdc anche al bonus idrico oltre ai bonus elettrico e gas già previsti dal testo del decreto, al fine di rendere maggiormente diffuso il diritto a tale bonus nazionale aumentando la platea dei possibili beneficiari. Si prevede di attivare i tre bonus senza ulteriore richiesta al Comune da parte dei beneficiari utilizzando la modulistica INPS per la richiesta di Rdc, anche al fine di raccogliere gli elementi necessari all'attivazione dei bonus, così da agevolarne il processo di attivazione ed estenderne pertanto la diffusione effettiva. Infine chiediamo l'estensione ai beneficiari di carta acquisti dei bonus gas ed idrico al fine di uniformare gli strumenti a disposizione per entrambe le platee di beneficiari, Carta acquisti e Rdc.

Attraverso il decreto ministeriale proposto sarà possibile prevedere meccanismi di scambio dati automatici tra i sistemi che accolgono la richiesta Rdc e quelli che gestiscono i procedimenti relativi all'erogazione dei Bonus energetici (SGate), anche in collaborazione con il Sistema Informativo Integrato (SII) che gestisce l'anagrafica nazionale delle forniture energetiche.

Articolo 6

(Piattaforme digitali per l'attivazione e la gestione dei Patti)

Al Comma 1 dopo le parole "da adottarsi entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto" aggiungere "previa intesa in sede di Conferenza Unificata".

Al Comma 4, lettera c) sostituire le parole "entro cinque giorni dal momento in cui si verificano" con le seguenti: "entro 10 giorni lavorativi dall'accertamento dell'evento da sanzionare".

Motivazione

(Comma 1) Sia i Comuni sia i Centri per l'Impiego delle Regioni sono tra i principali fruitori e alimentatori delle piattaforme digitali previste. Il decreto del Ministro del Lavoro che dovrà adottare il piano tecnico di attivazione e interoperabilità delle suddette piattaforme disciplinerà anche termini e procedure che riguardano

direttamente obblighi e attività in capo ai Comuni; provvederà inoltre a definire le modalità di coordinamento dei servizi a livello territoriale. Per tali motivi riteniamo fondamentale che tale decreto sia adottato previa intesa in Conferenza Unificata.

(Comma 4) Chiediamo di rendere coerente tale previsione con le modifiche apportate all'art.7 comma 12 dalla Commissione Lavoro e dall'Assemblea del Senato.

Dopo l'articolo 6 aggiungere il seguente:

Art. 6 bis

(Spese personale EELL)

Comma 1: Le spese per il personale comunale impiegato per le attività di cui all'articolo 5 comma 4 e all'articolo 6 comma 7 e per la predisposizione dei progetti di cui all'articolo 4, comma 15, non si computano ai fini del rispetto dei limiti di spesa definiti dalle seguenti disposizioni di legge:

- articolo 1, commi 557-quater e 562 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006;
- articolo 9, comma 28, del decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito in legge n. 122 del 30 luglio 2010, e successive modifiche e integrazioni;
- articolo 23, comma 2, del decreto legislativo n. 75 del 25 maggio 2017;
- articolo 243-bis, comma 8, lett. g); comma 9 lett. a) e c-bis) e articolo 259, comma 6 del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000;

Comma 2: All'art.1, comma 200 della Legge 27 dicembre 2017 n. 205, dopo le parole "e 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296", è aggiunto il seguente periodo: "Alle assunzioni di cui al presente comma non si applica altresì l'art.9, comma 1 quinquies, del Decreto legge 24 giugno 2016, n.113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n.160, nonché l'art. 6 del Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165".

Motivazione

L'attuazione delle misure per la concessione del reddito di cittadinanza avranno un consistente impatto sull'organizzazione degli uffici comunali. In particolare, tenendo conto delle specifiche competenze aggiuntive attribuite dal decreto legge, saranno coinvolti i servizi anagrafici e i servizi sociali, che dovranno essere potenziati sia per le attività di sportello che di back-office.

Le attuali disposizioni di carattere finanziario volte al contenimento della spesa di personale rischiano in molti casi di impedire il potenziamento degli uffici sia attraverso

nuove assunzioni di personale a tempo determinato o indeterminato che attraverso il maggiore utilizzo attraverso progetti o straordinario del personale in servizio.

Tale problematica è ancor più evidente nei Comuni, presenti in gran parte nelle Regioni che saranno maggiormente interessate dal RDC, che hanno avviato procedure di riequilibrio finanziario pluriennale o che hanno dichiarato il dissesto, per i quale vigono misure di riduzione della spesa di personale più severe. Si evidenzia come tali limitazioni valgono, secondo le indicazioni dei giudici contabili (Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie n. 21/2014) anche nel caso di etero-finanziamento della spesa di personale con risorse statali.

È di conseguenza indispensabile specificare che le spese aggiuntive che i Comuni dovranno sostenere per porre in essere i nuovi adempimenti previsti per l'introduzione del RDC non siano soggetti ai limiti di spesa vigenti.

Al comma 2, trattandosi di assunzioni di assistenti sociali con rapporto di lavoro a tempo determinato a valere su risorse statali ai sensi dell'art.7 del decreto legislativo n.147/2017 non comportanti riflessi diretti sui bilanci dei Comuni, si chiede di derogare ai divieti assunzionali previsti alle norme richiamate nel testo dell'emendamento che riguardano la programmazione economico finanziaria e la pianificazione dei fabbisogni di personale.

Art. 7

(Sanzioni)

Abrogare il comma 15.

Motivazione

Si propone l'abrogazione del comma rinviandosi ad apposito decreto da adottare previa intesa in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali (di cui all'emendamento proposto all'art.5 comma 4).

Art. 11

(Modificazioni al decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147)

Al comma 2 lettera c) punto 2: dopo le parole “in un atto di programmazione regionale” aggiungere le seguenti: “nel rispetto e nella valorizzazione delle modalità di confronto con le autonomie locali”.

Motivazione

Si richiede che le Regioni, nel redigere i propri atti di programmazione, in cui saranno definiti gli specifici rafforzamenti dei servizi sociali finanziabili a valere sulla quota del

Fondo Povertà, tengano conto e valorizzino le modalità di confronto con le autonomie locali.

Art. 12

(Disposizioni finanziarie per l'attuazione del programma del RdC)

Al comma 12: aggiungere infine il seguente periodo “Con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali, da adottarsi entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, previa intesa in sede di Conferenza Unificata, ai sensi dell'art. 9, comma 2 lettera b) del decreto legislativo 281/1997, viene ampliata la tipologia di servizi e costi finanziabili a valere sulle risorse residue della quota del Fondo per la lotta alla povertà e alla esclusione sociale di cui all'art. 1, comma 386 della legge 28 dicembre 2015, n. 208.”

Motivazione

La proposta emendativa ha lo scopo di ampliare, attraverso un decreto ministeriale e previa intesa in Conferenza Unificata, la tipologia di costi finanziabili delle risorse del Fondo Povertà destinate al rafforzamento dei servizi sociali comunali, in modo da includere anche la copertura degli ulteriori oneri amministrativi ed organizzativi previsti dal RdC (attivazione e gestione dei progetti di utilità sociale, controlli anagrafici su una platea più vasta rilascio dei documenti anagrafici aggiornati necessari all'accesso alla misura ecc...) I Comuni stanno infatti già registrando un'affluenza difficilmente gestibile di cittadini presso gli Uffici Anagrafe, pertanto chiediamo di poter prevedere a valere su tali risorse la copertura anche dei costi di assunzione a tempo determinato delle risorse umane preposte. Inoltre, per quanto riguarda i progetti di utilità sociale, vanno considerati i costi per la copertura assicurativa per infortuni e malattie dei volontari, per garantire la sicurezza sul lavoro, per fornire strumentazione adeguata alla realizzazione del progetto e per formare i volontari. Eventualmente tale previsione potrebbe anche essere ricompresa nell'ambito del Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà di cui all'art.21 comma 6 lett. b) del decreto 147/2017.

Art.13

(Disposizioni transitorie e finali)

Al comma 1, dopo la parola “richiesto”, aggiungere le seguenti: “, fatte salve le richieste presentate all'ente locale e non ancora inviate all'INPS,”.

Motivazione:

Gli enti locali, specie di grandi dimensioni, possono avere una lista di attesa delle persone che richiedono il ReI e che stanno aspettando di essere convocate per inserire la domanda sull'applicativo INPS. La proposta emendativa, pertanto, si propone di dare

ai Comuni il tempo per azzerare le liste di attesa e permettere alle persone che hanno fatto domanda all'ente locale nei termini, di non essere escluse dal beneficio.

Articolo 14-ter

(Utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego)

Al comma 2 è aggiunto infine il seguente periodo: “Gli enti locali mantengono la facoltà di applicare il comma 362”.

Motivazione

In sede di conversione del decreto legge n. 4/2019 al Senato, opportunamente si è prevista l'estensione della deroga contenuta al comma 366 della legge n. 145/2018, già prevista per il personale scolastico statale, anche al personale scolastico ed educativo degli enti locali. Occorre tuttavia ripristinare la facoltà di utilizzo, da parte dei Comuni, dell'estensione temporale delle graduatorie prevista al comma 362 della medesima Legge di Bilancio, al fine di garantire la continuità dei servizi educativo-scolastici nell'anno scolastico 2019/2020, tenuto conto dei tempi eccessivamente ristretti per avviare nuove procedure di reclutamento.