



**Nota per audizione alla 11^a Commissione permanente
(Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato**

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

AS 1018

4 febbraio 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. E' la prima volta che in Italia vengono investite così tante risorse per la lotta alla povertà. Sostenere famiglie in difficoltà, platea che noi Comuni ben conosciamo e accogliamo continuamente nel nostro lavoro quotidiano, è certamente un fatto positivo.

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 che i Comuni conoscono bene (sino alla marginalità estrema).

Proprio per questo è fondamentale che i servizi territoriali, a partire dai Centri per l'impiego, siano rafforzati in tempi adeguati per la buona riuscita della misura.

I Comuni, già da diversi anni, prima con il PON Inclusion e poi con le risorse del Rei, hanno avviato questo processo di rafforzamento dei servizi sociali e ci auguriamo che il previsto potenziamento dei Centri per l'Impiego possa avvenire in tempi adeguati per rispondere ai bisogni di una platea così ampia.

Nell'ambito del percorso di confronto e collaborazione avviato con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e a seguito di un dibattito interno all'Associazione, proprio perché i Comuni vogliono essere coprotagonisti dell'attuazione del RdC, si ritiene utile segnalare alcune criticità ed avanzare richieste emendative al fine di evitare che tale misura risulti non pienamente efficace.

Si segnalano infine le criticità relative alla cd "pensione quota cento" che – per il personale degli enti locali – rischia di trasformarsi in un esodo massiccio che potrebbe mettere in serio pericolo l'erogazione di servizi essenziali nonché le problematiche legate alle graduatorie dei concorsi pubblici che, a decorrere dal 2019, possono essere utilizzate esclusivamente per la copertura dei posti messi a concorso. L'ANCI – anche su queste tematiche – propone correttivi idonei a recuperare flessibilità e autonomia nelle procedure di reclutamento del personale.

Criticità rilevate

QUOTA SERVIZI INCREMENTABILE 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 nondimeno gravosi. In sintesi, essi devono:

1. verificare i requisiti di soggiorno e residenza,
2. convocare i richiedenti con bisogni complessi entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio,
3. effettuare la valutazione multidimensionale e predisporre il Patto per l'inclusione sociale,
4. attivare progetti di presa in carico sociale anche dei beneficiari che sottoscrivano il Patto per il lavoro,
5. predisporre progetti di pubblica utilità sociale per tutti i beneficiari entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto,
6. alimentare le banche dati previste dal decreto,
7. segnalare le informazioni sui fatti suscettibili di sanzioni o decadenza del beneficio.

La preoccupazione dei Comuni riguarda in primo luogo l'adeguatezza delle risorse residue del Fondo povertà loro destinate per il rafforzamento dei servizi.

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).

Dai dati in nostro possesso, relativi ai progetti di presa in carico del ReI per il 2018, emerge che, nonostante la misura fosse nel suo primo anno di vita e vigesse una deroga alla condizionalità, i progetti personalizzati sono stati attivati per circa la metà dei beneficiari, con un tasso di invio ai Cpl generalmente molto basso (a parte il dato di Napoli che si pone in controtendenza sia per l'elevatissimo numero di richieste, sia per le problematiche connesse al regime di predissesto finanziario e blocco del turn over).

Ad esempio a Milano su 5.000 beneficiari sono stati attivati 2.500 progetti personalizzati con 148 utenti presi in carico dai Cpl; a Bari su 3.528 beneficiari sono stati attivati 1.502 progetti personalizzati con 1.000 invii ai Cpl di cui 200 patti sottoscritti; a Reggio Emilia su 480 beneficiari sono stati attivati 241 progetti personalizzati con 24 invii ai Cpl; a Napoli su 18.396 beneficiari i servizi sociali hanno preso in carico i primi 6.121 nuclei per i quali sono stati attivati 1756 progetti

personalizzati e 4365 patti per il lavoro (dato in aggiornamento rispetto agli altri 12.000 nuclei che saranno presi in carico entro aprile 2019); a Perugia su 692 beneficiari sono stati attivati 530 progetti personalizzati.

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 le verifiche su dieci anni appaiono molto gravose), e tutti gli oneri sopra descritti per l'attivazione e la gestione dei progetti di utilità sociale.

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.

PROGETTI DI PUBBLICA UTILITA'

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 realizzazione 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. Da una parte, infatti, la persona è chiamata ad attivarsi in un momento di particolare fragilità e dall'altro si crea e si accresce la rete relazionale, fondamentale sia per il reinserimento sociale che per quello lavorativo.

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 sostenuta anche da un punto di vista economico per il successo della misura.

Riteniamo inoltre che l'attuale formulazione del comma 15 dell'articolo 4 del decreto legge attuativo debba 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.

CONCERTAZIONE DELLA GOVERNANCE CON L'ANCI E I COMUNI A LIVELLO CENTRALE E TERRITORIALE

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.

Inoltre, il Decreto non individua sedi di concertazione né cita in alcun modo Anci prevedendone un esplicito coinvolgimento. 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.

Non è inoltre prevista alcuna 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.

PROBLEMATICHE RELATIVE AL PERSONALE SU ATTUAZIONE "PENSIONE QUOTA 100" E MISURE PER LA CONCESSIONE DEL REDDITO DI CITTADINANZA

Il decreto in esame, all'articolo 14, introduce, come misura sperimentale per il triennio 2019-2021, la possibilità, per chi ha maturato o matura nel triennio il cumulo di almeno 62 anni di età e di 38 anni di contributi, di accedere al trattamento di pensione anticipata. Trattasi di una misura definita dalla stessa

norma come **“pensione quota 100”**. Il comma 6 dell’articolo 14, per la specificità del rapporto di impiego nella PA e dell’esigenza di garantire la continuità ed il buon andamento dell’azione amministrativa, prevede la prima finestra in uscita, al 1° agosto 2019, e comunque con un preavviso di 6 mesi.

La previsione ha un forte impatto sulle amministrazioni comunali, dove l’età media è più elevata, soprattutto nelle posizioni apicali. Abbiamo stimato in circa 50.000 dipendenti la platea dei probabili aventi diritto alla pensione quota cento. La nostra stima ovviamente è fatta sui dati delle classi di età, ma non sull’anzianità contributiva.

Va evidenziato peraltro che la previsione di un preavviso di 6 mesi è depotenziata dai periodi di ferie residue accumulate, soprattutto per dirigenti e apicali, ferie che, stante il divieto di monetizzazione, obbligano i dipendenti ad una cessazione anticipata del rapporto di servizio.

Si rischia dunque un esodo anticipato e massiccio di personale, soprattutto dirigenziale, che si è nell’impossibilità di sostituire. Infatti, a normativa vigente (articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) i Comuni possono effettuare le sostituzioni del personale cessato, solo l’anno successivo a quello in cui si verifica tale cessazione, in ogni caso dopo l’approvazione del bilancio di previsione e di numerosi adempimenti preliminari. Le procedure concorsuali sono lunghe, complesse e soggette a contenzioso.

L’ANCI chiede dunque un correttivo della disposizione succitata, finalizzato a consentire il turn-over del personale, le cui cessazioni siano programmabili, nel corso dello stesso esercizio in cui si verifica il collocamento a riposo.

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

Chiediamo che, in merito al RdC, si prevedano esplicitamente sedi di concertazione, sia a livello politico che tecnico, che coinvolgano i Ministeri competenti, l’Anci, i Comuni e le Regioni, che siano in grado di consentire un opportuno confronto e un’adeguata integrazione tra l’ambito sociale e quello lavorativo.

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 con accordo in sede di Conferenza Unificata”.

Motivazione: chiediamo che le modalità, le procedure e i tempi di attuazione dei progetti nell’ambito del RdC siano definiti in un successivo atto, condiviso con Anci e con le Regioni, da approvare con accordo in sede di 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 1: dopo le parole “sentito il Ministero del lavoro e delle politiche sociali” aggiungere le seguenti “e l’ANCI”.

Al comma 4: dopo le parole “di cui all’articolo 2, comma 1, lettera a)” aggiungere le seguenti: “secondo le modalità definite con apposito atto da adottare previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali”.

Motivazione: si chiede che il modulo di domanda predisposto dall’INPS sia definito anche sentito il parere dell’Anci, con particolare riferimento ai requisiti anagrafici e di soggiorno. Inoltre chiediamo che con apposito atto 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

Dopo l’articolo 6 aggiungere il seguente:

Art. 6 bis

(Spese personale EELL)

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;

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 valgano, 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.

Art. 7 (Sanzioni)

Abrogare il comma 15.

Motivazione: si propone l'abrogazione del comma rinviandosi ad apposito atto 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 le seguenti parole “sulla base dei bisogni emersi in esito al monitoraggio sui fabbisogni e sull'utilizzo delle risorse, con appositi provvedimenti da adottare in sede di Conferenza Unificata tale quota può essere incrementata e può essere altresì ampliata la tipologia di costi da essa finanziabili”.

Motivazione: chiediamo che il fondo destinato ai Comuni venga “flessibilizzato” prevedendo da un lato la possibilità di incrementarlo in base ai bisogni emersi in esito al monitoraggio, e dall'altro di ampliare la tipologia di costi finanziabili, anche per la copertura degli oneri amministrativi ed organizzativi, adeguandone conseguentemente la dotazione complessiva che in ogni caso non dovrà essere inferiore a quella attualmente prevista.

Dopo l'articolo 14 aggiungere i seguenti:

Art. 14 bis

(Modalità disciplina delle capacità assunzionali dei Comuni)

All'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, e successive modifiche e integrazioni, sono aggiunti infine i seguenti periodi: “Per il triennio 2019-2021, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, gli enti locali possono computare anche le cessazioni dal servizio del personale di ruolo programmate nella medesima annualità. Le assunzioni di cui al precedente periodo non possono essere effettuate prima dalle cessazioni che concorrono a produrre il relativo turn-over. La disciplina di cui ai precedenti due periodi si applica anche agli enti destinatari delle disposizioni di cui all'articolo 1, comma 562, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e successive modifiche e integrazioni”.

Motivazione: L'emendamento si rende necessario per evitare un possibile esodo massiccio dai Comuni del personale avente i requisiti al 1° agosto 2019 e dunque una impossibilità di erogazione dei servizi. Ciò in quanto la disciplina vigente in materia di determinazione della capacità assunzionale degli EELL stabilisce che questa sia computata in base ad una percentuale della spesa del personale cessato, a qualsiasi titolo, nell'anno precedente. Tale meccanismo può determinare discontinuità nella copertura degli organici, e difficoltà soprattutto per le posizioni apicali nei comuni medio-piccoli. Accade che il ragioniere o il tecnico comunale che devono essere collocati in

quiescenza per raggiunti limiti di età ad inizio anno possono essere sostituiti stabilmente solo nell'anno successivo, creando, medio tempore, situazioni di difficoltà organizzativa ed esigenze sostitutive temporanee da soddisfare con contratti di lavoro a tempo determinato o altre soluzioni precarie.

L'emendamento è finalizzato a consentire, nel rispetto degli strumenti di programmazione sia organizzativa che economico-finanziaria, la facoltà di utilizzo tempestivo della capacità assunzionale generata da cessazioni programmate (collocamenti in quiescenza), in modo da poter sopperire stabilmente ed efficacemente alle esigenze sostitutive.

L'emendamento non comporta oneri aggiuntivi, in quanto non estende le facoltà assunzionali degli Enti locali, ma ne definisce in modo più flessibile i vincoli temporali.

Articolo 14 ter **(Flessibilità utilizzo graduatorie degli enti locali)**

1. In deroga al comma 361 della legge n. 145 del 30 dicembre 2018, anche al fine di procedere al reclutamento di personale per cessazioni non programmabili, gli enti locali hanno la facoltà di limitare nel bando dei concorsi il numero degli eventuali idonei in misura non superiore al venti per cento dei posti messi a concorso, con arrotondamento all'unità superiore, fermo restando quanto previsto dall'articolo 400 comma 15 del decreto legislativo 16 aprile, n. 297 e dal decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 59.
2. Al comma 366 della legge n. 145 del 30 dicembre 2018, dopo la parola scolastico, aggiungere le seguenti parole "ed educativo, anche degli enti locali,".

Motivazione: Il comma 361 della legge n. 145 del 30 dicembre 2018, ha stabilito che le graduatorie possono essere utilizzate unicamente per i posti messi a concorso e quindi non si possono prevedere idonei. Ciò sta generando preoccupazione in molti Comuni, soprattutto per i casi in cui le cessazioni di personale non siano programmabili (ad esempio: mancato superamento del periodo di prova del vincitore di concorso; dimissioni volontarie; mobilità verso altre amministrazioni, etc). Si ritiene pertanto necessario reintrodurre un margine di flessibilità nell'utilizzo delle graduatorie che verranno approvate dall'anno in corso, limitando ad esempio il numero degli eventuali idonei al 20 per cento dei posti messi a concorso.

Infine si ritiene necessario estendere la deroga del comma 366 della legge n. 145/2018, già prevista per il personale scolastico statale, anche al personale scolastico ed educativo degli enti locali.