



Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni

A.C. 1637

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1637
Titolo:	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
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	Sì
Numero di articoli:	42
Commissione competente :	Commissione parlamentare per le questioni regionali
Sede:	consultiva

Contenuto

Il provvedimento, dopo l'esame presso il Senato, si compone di **42 articoli**, suddivisi in **3 Capi**.

Il **Capo 1 (Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza)** comprende gli **articoli da 1 a 13**.

L'**articolo 1** istituisce il reddito di cittadinanza, che assume la denominazione di "pensione di cittadinanza" nel caso di nuclei familiari composti esclusivamente da uno o più componenti di età pari o superiore a 67 anni, che ne abbiano i requisiti.

L'**articolo 2** riconosce ai nuclei familiari in possesso di taluni requisiti l'accesso al Reddito di cittadinanza (Rdc) e alla Pensione di cittadinanza (con alcune espresse e limitate esclusioni), regolando, altresì, i rapporti tra il beneficio in esame ed altri strumenti di sostegno al reddito.

L'**articolo 3** disciplina le modalità di calcolo del reddito e della pensione di cittadinanza, la relativa durata e decorrenza, nonché gli effetti sul godimento del beneficio economico derivanti da eventuali variazioni della composizione del nucleo familiare o della situazione occupazionale.

L'**articolo 4** dispone che il Reddito di cittadinanza sia subordinato alla dichiarazione, da parte dei componenti il nucleo familiare maggiorenni, di immediata disponibilità al lavoro nonché alla sottoscrizione, da parte dei medesimi, di un Patto per il lavoro ovvero di un Patto per l'inclusione sociale. Le suddette condizioni non concernono (oltre che i minorenni) alcune categorie di soggetti, individuate dal **comma 2**; ulteriori ipotesi di esonero, di cui al **comma 3**, sono valutate da parte dei servizi competenti.

L'**articolo 5** individua le modalità di richiesta, riconoscimento ed erogazione del Reddito di cittadinanza.

L'**articolo 6**, come modificato presso il Senato, dispone l'istituzione di due piattaforme digitali, rispettivamente presso l'ANPAL e presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di consentire l'attivazione e la gestione dei Patti per il lavoro e dei Patti per l'inclusione sociale, connessi al Reddito di cittadinanza, e per finalità di analisi, monitoraggio, valutazione e controllo del medesimo istituto del Reddito di cittadinanza e modifica la normativa riguardante i requisiti per l'autorizzazione all'esercizio di assistenza fiscale da parte dei centri di assistenza fiscale (CAF).

L'**articolo 7** stabilisce le cause di decadenza dal Reddito di cittadinanza, ovvero di riduzione del medesimo, e alcune sanzioni penali in materia, oltre a prevedere alcuni obblighi di comunicazione e di controllo da parte di pubbliche amministrazioni. Tra le altre cose, si prevede la reclusione da due a sei anni per le false dichiarazioni finalizzate ad ottenere indebitamente il Rdc.

L'**articolo 7-bis**, inserito al Senato, modifica la disciplina delle sanzioni previste in materia di infedele asseverazione o visto di conformità nel caso di presentazione della dichiarazione precompilata effettuata mediante CAF o professionista.

L'**articolo 8** introduce alcuni incentivi a favore dei datori di lavoro che assumono, a tempo pieno e indeterminato, anche mediante contratto di apprendistato, come specificato nel corso dell'esame al Senato, soggetti beneficiari del Reddito di cittadinanza, a favore degli enti di formazione accreditati, qualora questi concorrano all'assunzione dei suddetti beneficiari, nonché ai beneficiari del Rdc che avviano un'attività lavorativa autonoma o di impresa individuale o una società cooperativa entro i primi 12 mesi di fruizione del Rdc.

L'**articolo 9** dispone che, fino al 31 dicembre 2021, il beneficiario del Rdc riceva l'Assegno di ricollocazione previsto dalla normativa vigente.

L'**articolo 9-bis**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, interviene sulla disciplina in materia di istituti di

patronato, modificando taluni limiti da cui dipende la costituzione o lo scioglimento degli istituti medesimi.

L'**articolo 10** attribuisce al Ministero del lavoro e delle politiche sociali la responsabilità del monitoraggio dell'attuazione del Reddito di cittadinanza e prevede che il medesimo Dicastero, sulla base delle informazioni rilevate nelle piattaforme di cui all'articolo 6, di quelle fornite dall'INPS e dall'ANPAL, nonché delle altre informazioni disponibili in materia, pubblichi un relativo Rapporto annuale.

L'**articolo 11** modifica il D.Lgs. n. 147/2017, *Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà*, istitutivo del Reddito di inclusione; tale misura, ai sensi dell'articolo 13 del decreto in esame, non potrà più essere richiesta a decorrere dal mese di marzo 2019 e a decorrere dal successivo mese di aprile 2019 non sarà più riconosciuta.

L'**articolo 11-bis**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, prevede che i fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua possano finanziare, in tutto o in parte, piani di formazione o di riqualificazione professionale previsti dal Patto di formazione di cui all'articolo 8, comma 2, del decreto-legge in esame, integrando l'articolo 118, comma 1, della legge n. 388 del 2000 (legge finanziaria 2001), recante la disciplina dei suddetti fondi; inoltre, propone di includere tra le finalità generali dei fondi citati la promozione dei percorsi formativi o di riqualificazione professionale per i soggetti disoccupati o inoccupati.

L'**articolo 12** reca la quantificazione e la copertura delle maggiori spese derivanti dalle disposizioni che introducono il Reddito e la Pensione di cittadinanza e degli incentivi alle assunzioni di cui all'articolo 8 del provvedimento in esame, nonché dell'erogazione temporanea del Reddito di inclusione; inoltre, autorizza la spesa per il conferimento di incarichi di collaborazione con le professionalità necessarie ad organizzare l'avvio del Rdc e la stabilizzazione di personale in favore di ANPAL SpA (**commi 3 e 4**), nonché per l'assunzione di personale da assegnare alle strutture dell'INPS e per l'adeguamento e della manutenzione dei sistemi informativi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In particolare, il comma 4 prevede che ANPAL Spa possa procedere alla stabilizzazione di personale già dipendente con contratto a tempo determinato mediante l'espletamento di procedure concorsuali riservate per titoli ed esami.

L'**articolo 13** reca disposizioni di carattere transitorio circa l'applicazione del Reddito di inclusione per l'anno 2019.

Il **Capo II (Trattamento di pensione anticipata "Quota 100" e altre disposizioni pensionistiche)** si compone degli **articoli da 14 a 26-sexies**.

L'**articolo 14** introduce, in via sperimentale, per il triennio 2019-2021, il diritto a conseguire la pensione anticipata in presenza di un requisito anagrafico pari a 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 38 anni (cosiddetta quota 100).

L'**articolo 14-bis**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, interviene sulla disciplina vigente in materia di facoltà assunzionali delle regioni degli Enti locali di cui al decreto legge 24 giugno 2014, n. 90.

L'**articolo 14-ter**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, amplia, rispetto a quanto attualmente previsto, la possibilità di utilizzo delle graduatorie concorsuali per l'accesso al pubblico impiego.

L'**articolo 15** opera una revisione della disciplina sui requisiti e sui termini di decorrenza della pensione anticipata rispetto al conseguimento dell'età anagrafica per il trattamento di vecchiaia.

L'**articolo 16** reca disposizioni concernenti l'istituto sperimentale per il pensionamento anticipato delle donne (cd. opzione donna), introdotto dall'articolo 1, comma 9, della legge n. 243/2004, estendendone la fruizione per le lavoratrici interessate.

L'**articolo 17** prevede il blocco per uno specifico periodo temporale degli incrementi dell'età pensionabile per effetto dell'aumento della speranza di vita per i cd. lavoratori precoci, altresì prevedendo per questi il diritto al pensionamento trascorsi 3 mesi dalla maturazione degli specifici requisiti richiesti.

L'**articolo 18** proroga a tutto il 2019 la sperimentazione della cd. APE sociale.

L'**articolo 18-bis**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, dispone la sospensione del pagamento dei trattamenti previdenziali di vecchiaia o anticipati, erogati dagli enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, per alcuni soggetti condannati che si siano volontariamente sottratti all'esecuzione della pena detentiva nonché per i soggetti evasi o latitanti.

L'**articolo 19** dispone la non applicazione fino al 31 dicembre 2021 dei termini di prescrizione contributiva riferiti agli obblighi relativi alle contribuzioni di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria per i rapporti di lavoro subordinato con le amministrazioni pubbliche afferenti ai periodi di competenza fino al 31 dicembre 2014.

L'**articolo 20** introduce in via sperimentale, per il triennio 2019-2021, con riferimento ad alcuni soggetti e fattispecie (rientranti nel sistema di calcolo contributivo integrale), la possibilità di riscattare, in tutto o in parte, nella misura massima di cinque anni, anche non continuativi, i periodi, precedenti la data di entrata in vigore del presente decreto, non coperti da contribuzione presso forme di previdenza obbligatoria né soggetti ad alcun obbligo contributivo. Il **comma 6** modifica la disciplina del riscatto dei corsi di studio universitario, relativamente a periodi da valutare con il sistema contributivo, consentendo di accedere al riscatto fino al compimento del quarantacinquesimo anno di età.

L'**articolo 21** introduce la possibilità, per i dipendenti pubblici che prestino servizio in settori in cui non siano attive forme di previdenza complementare partecipate dal datore di lavoro, di escludere l'applicazione del limite massimo di imponibile contributivo e di base di calcolo del trattamento pensionistico.

L'**articolo 22** istituisce una nuova tipologia di trattamento a carico dei fondi di solidarietà bilaterali,

consistente in un assegno straordinario in attesa del conseguimento dei requisiti per la pensione anticipata di cui al precedente articolo 14; il **comma 3** prevede, con riferimento ai lavoratori che accedano ad un qualsiasi assegno straordinario a carico di un fondo di solidarietà bilaterale, che quest'ultimo provveda, a suo carico e previo il versamento allo stesso fondo della relativa provvista finanziaria da parte del datore di lavoro, anche al versamento della contribuzione correlata a periodi, utili per il conseguimento di qualunque diritto alla pensione anticipata o di vecchiaia, riscattabili o ricongiungibili; i **commi 4 e 5** recano nuove norme sugli obblighi a carico dei datori nell'ambito degli accordi cosiddetti di *isopensione* e dei summenzionati istituti di assegno straordinario.

L'**articolo 23** prevede che i termini temporali per la corresponsione dei trattamenti di fine servizio (comunque denominati) dei dipendenti pubblici che accedano al pensionamento anticipato ai sensi del precedente articolo 14 (cosiddetta "quota 100") decorrano dal momento in cui il diritto al trattamento pensionistico sarebbe maturato in base alla pensione di vecchiaia o alle forme di pensione anticipata di cui all'articolo 24 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201; inoltre, per i soggetti che accedano a "quota 100" o che accedono al trattamento pensionistico di vecchiaia o anticipato, si prevede la possibilità di richiedere una somma pari all'indennità di fine servizio maturata, mediante finanziamento bancario agevolato, entro un determinato importo massimo.

L'**articolo 24** riduce l'imposta sul reddito delle persone fisiche sull'indennità di fine servizio (comunque denominata) per la cessazione dal rapporto di lavoro, in misura crescente rispetto al tempo trascorso fra la stessa, o, in caso di cessazione anteriore al 1° gennaio 2019, fra tale data e la corresponsione della relativa indennità. Tale riduzione si applica sull'imponibile dell'indennità non superiore a 50 mila euro.

L'**articolo 25** modifica la disciplina sull'ordinamento dell'INPS e dell'INAIL, prevedendo, tra l'altro, la reintroduzione del consiglio di amministrazione tra gli organi di tali enti; consente, inoltre, che, in fase di prima attuazione, si provveda con decreto ministeriale alla nomina di un soggetto che, nelle more del perfezionamento delle procedure di nomina del nuovo Presidente e del consiglio di amministrazione, assicuri il corretto dispiegarsi dell'attività amministrativa dei due enti dopo la scadenza, la decadenza o la cessazione del mandato del Presidente dell'Istituto.

L'**articolo 25-bis**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, stabilisce l'applicabilità, in via transitoria, della disciplina prevista dai singoli ordinamenti degli enti ai giornalisti in servizio presso gli uffici stampa delle regioni a statuto speciale e delle province autonome, fino a quando, in sede di contrattazione collettiva, tali enti non abbiano definito una specifica disciplina in materia.

L'**articolo 25-ter**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, formula un principio generale, in base al quale tutti gli enti erogatori di trattamenti pensionistici devono fornire ai soggetti percettori precisa e puntuale informazione circa eventuali trattenute relative alle quote associative sindacali e domanda ad un decreto ministeriale la definizione delle modalità di attuazione.

L'**articolo 26** modifica la disciplina del Fondo speciale per il sostegno del reddito e dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale del settore del trasporto aereo.

L'**articolo 26-bis**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, rifinanzia per gli anni 2019 e 2020 le misure in materia di ammortizzatori sociali previste dall'articolo 22-bis del D.Lgs. n. 148 del 2015.

L'**articolo 26-ter**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, autorizza il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, in presenza di determinate condizioni occupazionali e finanziarie, a disporre acconti sulla erogazione del trattamento di integrazione salariale al fine di garantire la continuità del sostegno al reddito dei lavoratori sospesi di aziende ricadenti in aree di crisi complessa con organico superiore a 500 unità lavorative.

L'**articolo 26-quater**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, concerne i termini temporali per la presentazione, da parte del datore di lavoro, dei dati necessari per il pagamento, da parte dell'INPS, dei trattamenti di integrazione salariale in deroga, con riferimento ai casi in cui tale pagamento debba essere operato direttamente dall'INPS ai lavoratori.

L'**articolo 26-quinquies**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, modifica il requisito anagrafico ed i termini di decorrenza del trattamento pensionistico di vecchiaia delle seguenti categorie di dipendenti dell'Ente nazionale di assistenza al volo (ENAV): controllori del traffico aereo, piloti, operatori radiomisure, esperti di assistenza al volo ed esperti meteo. Il **comma 4** reca la copertura finanziaria dei conseguenti oneri.

L'**articolo 26-sexies**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, rifinanzia anche per l'anno 2019 le misure di sostegno al reddito dei lavoratori del settore dei *call center* previste dal comma 7 dell'articolo 44 del decreto legislativo n.148 del 2015.

Il Capo III (Disposizioni finali) ricomprende gli articoli da 27 a 29.

L'**articolo 27** incide sulla disciplina in materia di giochi, aumentando la ritenuta sulle vincite di alcuni giochi e disponendo un aumento delle aliquote del prelievo erariale unico (PREU) applicabili agli apparecchi denominati *new slot*; inoltre, inasprisce le sanzioni contro l'organizzazione abusiva del gioco del lotto, delle scommesse e di concorsi a pronostico, introducendo, poi, una nuova sanzione per chi produca o gestisca apparecchi per il gioco non conformi ai requisiti previsti dal testo unico delle leggi di pubblica sicurezza.

L'**articolo 28** contiene disposizioni finanziarie: prevede l'incremento del Fondo per interventi strutturali di politica economica e reca le norme per la copertura finanziaria degli oneri derivanti dalle disposizioni del decreto-legge, a valere sul Fondo da ripartire per l'introduzione del reddito di cittadinanza e sul Fondo per la

revisione del sistema pensionistico, nonché mediante utilizzo delle maggiori entrate e delle minori spese derivanti dal decreto-legge medesimo. Si prevede, altresì, il monitoraggio, da parte dell'INPS, delle domande di pensionamento relative a disposizioni del presente decreto-legge.

L'**articolo 29** prevede l'entrata in vigore del decreto nel giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Profili attinenti al riparto di competenze tra Stato e regioni

Le disposizioni del **Capo I** in materia di reddito di cittadinanza appaiono riconducibili, in primo luogo, alla competenza esclusiva legislativa statale in materia di **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale** (art. 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione). Assumono inoltre rilievo la competenza concorrente in materia di **tutela e sicurezza del lavoro** (articolo 117, terzo comma, della Costituzione: in tal senso si veda la sentenza n. 50 del 2005 della Corte costituzionale) nonché quella residuale regionale in materia di **politiche sociali** (art. 117, quarto comma).

Alla luce di questo intreccio di competenze, emerge pertanto l'esigenza di individuare adeguate procedure concertative con le Regioni.

In proposito il provvedimento prevede:

- al comma 3 dell'articolo 4 il rinvio ad un accordo da concludere in sede di Conferenza unificata per la definizione dei principi e criteri generali per valutare le cause di possibile esonero rispetto agli obblighi previsti connessi alla fruizione del Reddito di cittadinanza;
- al comma 7 dell'articolo 4, la previsione della necessità di un'intesa in sede di Conferenza unificata per l'adozione del decreto del Ministro del lavoro chiamato a definire gli indirizzi nazionali per la redazione del Patto per il lavoro;
- al comma 2 dell'articolo 8 il rinvio ad accordi in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e regioni per l'individuazione di standard di qualità per i percorsi formativi;
- a seguito di una modifica apportata al Senato, al comma 3 dell'articolo 12 è stata introdotta la previsione del parere della Conferenza Stato-regioni nell'ambito dell'autorizzazione di spesa a favore di ANPAL (Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro) Servizi Spa per individuare personale in grado di seguire i beneficiari del reddito di cittadinanza nella ricerca di lavoro (cd. *Navigator*). *Al riguardo, andrebbe valutata l'opportunità di chiarire in quale fase si inserisca il parere della Conferenza Stato-regioni.*

Ciò premesso, si ricorda che la Corte costituzionale, in più occasioni (*ex multis* si veda la sentenza n. 251 del 2016), ha affermato che in presenza di uno stretto intreccio di competenze tra Stato e regioni "la leale collaborazione costituisce principio-guida e l'intesa la soluzione che meglio incarna la collaborazione".

Andrebbe dunque approfondita la possibilità di prevedere ulteriori forme di coinvolgimento delle regioni, alla luce dello stretto intreccio di competenze della materia in oggetto.

In particolare, nella **sentenza n. 50 del 2005**, la Corte chiarisce che, a prescindere da quale che sia il completo contenuto che debba riconoscersi alla materia **tutela e sicurezza del lavoro**, non si dubita che in essa rientri la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento. Lo scrutinio delle norme impugnate dovrà quindi essere condotto applicando il criterio secondo cui spetta allo Stato la determinazione dei principi fondamentali ed alle Regioni l'emanazione delle altre norme comunemente definite di dettaglio; occorre però aggiungere che, essendo i servizi per l'impiego predisposti alla soddisfazione del diritto sociale al lavoro, possono verificarsi i presupposti per l'esercizio della potestà statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., come pure che la disciplina dei soggetti comunque abilitati a svolgere opera di intermediazione può esigere interventi normativi rientranti nei poteri dello Stato per la tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera *e*, Cost.).

Al contempo, in più occasioni la Corte costituzionale ha evidenziato come la competenza residuale regionale in materia di **servizi sociali** è destinata ad intrecciarsi con la competenza esclusiva statale in materia di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

I rapporti tra i due ambiti materiali sono messi a fuoco nella sentenza della Corte costituzionale n. 297 del 2012. Secondo la Corte, l'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., che sancisce la competenza statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, pone, in tema di livelli essenziali di assistenza socio-assistenziale (LIVEAS), una riserva di legge che deve ritenersi rinforzata (in quanto vincola il legislatore ad apprestare una garanzia uniforme sul territorio nazionale) e relativa (in quanto, considerata la complessità tecnica della determinazione dei livelli delle prestazioni, essi possono essere stabiliti anche in via amministrativa, purché in base alla legge). La determinazione dei LIVEAS non esclude peraltro che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela (sentenze n. 207 e n. 10 del 2010; n. 322 e n. 200 del 2009; n. 387 del 2007; n. 248 del 2006).

La forte incidenza della competenza in materia di determinazione dei livelli essenziali sull'esercizio delle

competenze legislative ed amministrative delle regioni (sentenza n. 8 del 2011; n. 88 del 2003) è stata talora ritenuta tale da esigere che il suo esercizio si svolga attraverso moduli di leale collaborazione tra Stato e Regione (sentenze n. 330 e n. 8 del 2011; n. 309 e n. 121 del 2010; n. 322 e n. 124 del 2009; n. 162 del 2007; n. 134 del 2006; n. 88 del 2003), salvo che ricorrano ipotesi eccezionali in cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni «non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità [...] di protezione delle situazioni di estrema debolezza della persona umana», tanto da legittimare lo Stato a disporre in via diretta le prestazioni assistenziali, senza adottare forme di leale collaborazione con le Regioni (sentenza n. 10 del 2010, a proposito della social card, ricondotta ai LEP e messa in connessione con gli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.). Proprio in ragione di tale impatto sulle competenze regionali, lo stesso legislatore statale, nel determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie o di assistenza sociale, ha in diverse occasioni predisposto strumenti di coinvolgimento delle Regioni (nella forma dell'«intesa») a salvaguardia delle competenze di queste.

In particolare, potrebbe essere opportuno approfondire se siano necessarie forme di coinvolgimento delle regioni:



- al comma 2 dell'articolo 5, che prevede l'adozione di un decreto del Ministro del lavoro per l'individuazione delle modalità di presentazione della richiesta del Reddito di cittadinanza;
- al comma 1 dell'articolo 6 che prevede l'adozione del piano tecnico di attivazione e interoperabilità delle piattaforme digitali per la gestione dei Patti per il lavoro e per l'inclusione sociale.

Le disposizioni del **Capo II** appaiono invece riconducibili alla materia, di esclusiva competenza statale, attinente alla previdenza sociale (art. 117, secondo comma, lett. o).

Senato: Nota breve n. 59

Camera: Nota Questioni regionali n. 14

12 marzo 2019

Senato Servizio Studi del Senato Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali	Studi1@senato.it - 066706-2451	 SR_Studi
Camera Servizio Studi Osservatorio sulla legislazione	osservatorio@camera.it - 066760-3855	 CD_legislazione