



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

Nota e proposte emendative

14 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, stimata in quasi 5 milioni di individui, 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).

Si tratta di una misura che al beneficio economico affianca una presa in carico del nucleo familiare e una progettazione che rappresenta un valore aggiunto per i beneficiari nel percorso verso la fuoriuscita dalla condizione di disagio e povertà.

Ciò richiede il rafforzamento dei servizi territoriali che dovranno prendere in carico i beneficiari. I Comuni hanno già avviato un processo di rafforzamento dei servizi sociali, in linea con quanto disposto dalla Legge n. 328 del 2000, e analogamente 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 e permettere la piena realizzazione della misura.

I Comuni non hanno più il ruolo di regia della misura complessiva, tuttavia i compiti loro affidati e gli oneri amministrativi che ne derivano risultano non di meno gravosi, sia per effetto dell'ampliamento della platea sia per gli adempimenti amministrativi ed organizzativi loro richiesti.

Inoltre, 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 dal confronto e coordinamento, sia a livello centrale nell'ambito di una cabina di regia, sia a livello territoriale**, tra i diversi attori coinvolti.

A seguito di un dibattito interno all'Associazione e nell'ambito del percorso di confronto e collaborazione già avviato con il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, illustriamo di seguito in sintesi il ruolo dei Comuni alla luce della misura, l'impatto, le criticità rilevate e le relative proposte emendative.

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 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.

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.

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.

CABINA DI REGIA NAZIONALE E MODALITA' DI CONFRONTO 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: 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 infine 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.

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 nondimeno 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 (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,...).

QUOTA 100 E SPESE PER IL PERSONALE

Il comma 6 dell'articolo 14 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 (art. 3, co. 5 d.l. 90/2014, convertito dalla legge 114/2014) 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

CABINA DI REGIA RdC (SOCIALE – LAVORO)

Chiediamo che 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.

PROGETTI DI UTILITA’ SOCIALE

Art. 4 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.

CONTROLLI ANAGRAFICI

Art. 5 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: 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 una verifica puntuale degli ultimi due anni, mentre per gli 8 anni precedenti sia prevista una verifica a campione ai sensi della normativa vigente (art. 71 del DPR 28 dicembre 2000 n. 445) sulle dichiarazioni rese in autocertificazione.

Art. 7 comma 15:

Abrogare il comma.

Motivazione: si propone l'abrogazione del comma rinviandosi ad apposito atto da adottare previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali (di cui al precedente emendamento)

MODALITA' DI CONFRONTO TERRITORIALE

Art. 11 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.

RISORSE PER I COMUNI

Art.12 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: chiediamo di ampliare la tipologia di costi finanziabili dalle 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,...). 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.

PERIODO TRANSITORIO

ART.13, 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.

EMENDAMENTI RIGUARDANTI QUOTA 100 E PERSONALE EELL

SPESE PER IL PERSONALE

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;

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.

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: 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, è possibile 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.

CAPACITA' ASSUNZIONALI DEI COMUNI

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 delle 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.