



REDDITO DI CITTADINANZA

IL PERCORSO E L'IMPEGNO DEI COMUNI



La presente pubblicazione è stata realizzata da ANCI e Cittalia e redatta da:

Chiara Minicucci
Luca Pacini
Samantha Palombo
Chiara Poli

Si ringraziano per la gentile collaborazione:

Alessandro Cassuto - Comune di Milano
Alessandro Licitra - Comune di Firenze
Renato Sampogna - Comune di Napoli

Ottobre 2019

Area Welfare e Immigrazione ANCI
Via dei Prefetti, 46
00186 Roma
welfare@anci.it

Cittalia – Fondazione ANCI
Via delle Quattro Fontane, 116
00184 Roma
info@cittalia.it

Indice

Premessa

1. Il percorso dalla Carta acquisti al REI

2. L'introduzione del Reddito di Cittadinanza (RdC)

2.1. Il percorso

2.2. Gli esiti del confronto tra ANCI e Governo

2.3. Il RdC in sintesi

3. Il Ruolo dei Comuni nel RdC

3.1. I controlli anagrafici e di soggiorno

3.2. I Patti per l'Inclusione

3.3. I Progetti Utili alla Collettività (PUC)

4. Le sfide future

Premessa

L'ANCI ha seguito con molta attenzione fin dall'inizio il percorso legislativo che ha portato all'approvazione del Reddito di Cittadinanza con spirito istituzionale e collaborativo nell'interesse primario dei nostri cittadini più fragili e a tutela del ruolo dei Comuni. E' per questo che abbiamo dato il nostro contributo costruttivo affinché una riforma importante, al di là della valutazione politica che ognuno ne può dare, potesse entrare in vigore nel modo più efficace possibile.

Non abbiamo nascosto fin da subito le nostre preoccupazioni rispetto ad un impianto legislativo che sembrava inizialmente identificare la povertà come un fatto principalmente economico, legato alla sola mancanza di lavoro. I Comuni sanno bene invece che la povertà è un fenomeno multidimensionale, che presenta aspetti complessi che vanno affrontati con un approccio integrato, come nella tradizione dei Servizi sociali dei Comuni. La povertà economica, infatti, si accompagna spesso alla povertà educativa, culturale, sociale, alla povertà dei contesti relazionali all'interno dei quali si sviluppano condizioni di fragilità per moltissimi cittadini del nostro Paese.

Per questo, nell'intensa interlocuzione avviata con il Governo, raccogliendo le istanze dei Comuni, abbiamo ribadito con forza la centralità dei Servizi sociali comunali nella misura nazionale di contrasto alla povertà, proprio perché per esperienza, prossimità e mandato istituzionale, sono i soggetti che prima di altri intercettano il bisogno e la fragilità dei nostri cittadini e sono chiamati a prendersene carico.

E' stato un lavoro complesso e impegnativo quello svolto in questi mesi, sia a livello tecnico che politico, nell'ambito della Commissione welfare da un lato e nelle sedi di concertazione con il Ministero dall'altro. Questo confronto è andato ben oltre le appartenenze politiche e ci ha consentito di affermare con grande autorevolezza la centralità del ruolo dell'ANCI nel rapporto con il Governo in un passaggio storicamente rilevante per il nostro Paese, trattandosi di una riforma di grande impatto sociale che riguarda milioni di cittadini fragili.

Diamo atto al Governo di aver avuto disponibilità all'ascolto, permettendoci di raggiungere un risultato politico rilevante e non scontato all'inizio del percorso, dato che nella legge istitutiva sono state accolte le principali richieste dell'ANCI.

L'aspetto più rilevante è che da un iniziale sbilanciamento della misura sul versante lavorativo e sul ruolo dei Centri per l'impiego, abbiamo recuperato nell'architettura del Reddito di Cittadinanza il ruolo centrale dei Comuni, che continuano a detenere la regia degli interventi integrati sul territorio per quei beneficiari che presentano fragilità complesse.

Fondamentale il contributo di questi ultimi alla predisposizione dei provvedimenti attuativi che hanno messo le gambe alla riforma, alcuni dei quali emanati recentemente, intervenendo su quegli aspetti che maggiormente preoccupano le Amministrazioni comunali in termini di oneri amministrativi e di coordinamento interno, al fine di alleggerirne il peso e di permettere agli Enti locali di fare la propria parte nell'attuazione della misura.

Finalmente proprio in questi giorni entriamo nella fase attuativa che vedrà protagonisti i Comuni con l'attivazione dei Patti per l'inclusione e dei Progetti utili alla collettività, finalizzati all'accompagnamento dei nuclei più fragili verso l'autonomia. Risulta quindi fondamentale il potenziamento dei Servizi comunali attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dal Governo, tenuto conto della necessità del superamento degli impedimenti amministrativi e burocratici legati alle assunzioni di personale e ai vincoli alla spesa.

E' una sfida importante che ci vedrà impegnati nei prossimi mesi e che richiederà un grande sforzo per gli Enti locali. Siamo consapevoli che si tratta di una riforma complessa che deve ancora dispiegare i suoi effetti concreti e i Comuni faranno la loro parte.



Edi Cicchi

Assessore al sociale di Perugia

Presidente Commissione Welfare ANCI



Luca Vecchi

Sindaco di Reggio Emilia

Delegato ANCI al Welfare

1. Il percorso dalla Carta acquisti al REI

Dopo le prime esperienze del Reddito Minimo di Inserimento (RMI) del 1998, della Carta Acquisti del 2008 e della “nuova” Carta Acquisti (NCA) del 2012, sperimentata nei dodici Comuni italiani con più di 250 mila abitanti, la realizzazione di un apposito programma a livello nazionale di sostegno per l’inclusione attiva volto al superamento della condizione di povertà, all’inserimento lavorativo e all’inclusione sociale prende più compiutamente corpo con la legge di stabilità 2016. Questa infatti istituisce il Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale, con risorse pari a 600 milioni di euro per l'anno 2016 e a un miliardo a decorrere dall'anno 2017, finalizzato a garantire l’attuazione di un Piano nazionale dedicato, che individui una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale per il contrasto alla povertà.

Con il Decreto interministeriale del 26 maggio 2016 nasce il Sostegno per l’Inclusione Attiva (SIA), che ridisegna la precedente sperimentazione realizzata nelle città più grandi del Paese estendendola a tutto il territorio nazionale a partire dal 2 settembre 2016. La misura prevede l’erogazione di un beneficio economico alle famiglie in condizioni economiche disagiate, condizionata all’adesione del nucleo familiare ad un progetto personalizzato di attivazione sociale e lavorativa sulla base di una valutazione multidimensionale del bisogno dei beneficiari e la costruzione di un “patto” con i servizi territoriali. La presa in carico richiede la messa in atto di una rete integrata di interventi, individuati dai Servizi sociali dei Comuni (coordinati a livello di Ambito territoriale), in collaborazione con gli altri servizi pubblici (Centri per l’impiego, sanitari, educativi, abitativi) e privati (in particolare il privato sociale) del territorio.

Il SIA si configura dunque, anticipandone alcuni elementi essenziali, come una “misura ponte” verso il Reddito di inclusione (REI). Tuttavia, si dispone che alla realizzazione dei progetti personalizzati i Comuni debbono provvedere con risorse proprie, nell’ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e nell’ambito degli equilibri di finanza pubblica programmati.

Disposizione, questa, destinata ad amplificare la situazione di difficoltà complessiva dei Servizi sociali locali causata dall'insufficienza di personale, dai forti vincoli alle assunzioni, dai limiti alla spesa imposti dalle norme di finanza pubblica, nonché della progressiva riduzione nel tempo degli stanziamenti statali destinati al sostegno degli interventi sociali sui territori, come più volte sottolineato dall'ANCI.

A tali, evidenti difficoltà, una sia pur parziale risposta arriva dalle risorse finanziarie disponibili nell'ambito dell'Avviso pubblico n. 3/2016, adottato con decreto dirigenziale n. 229 del 3 agosto 2016, per la presentazione di progetti a valere sul PON Inclusione - Fondo sociale Europeo 2014 - 2020. L'Avviso, che prevede una dotazione finanziaria complessiva di oltre 486 milioni di euro nel periodo 2016 - 2019, è rivolto agli Ambiti territoriali per la realizzazione di interventi di attuazione del SIA.

Un altro punto di svolta è l'approvazione della legge delega di contrasto alla povertà, la n. 33 del 15 marzo 2017, con la quale la lotta alla povertà assoluta diviene finalmente un punto importante dell'agenda politica di Governo. La legge introduce il Reddito di inclusione (REI) quale intervento strutturale e organico ispirato a principi universalistici di cui finalmente anche l'Italia si dota, come già avviene nei maggiori Paesi UE. Il REI, attuato con il d.lgs. n. 147 del 15 settembre 2017, è definito come misura unica a livello nazionale a carattere universale ed è individuato come livello essenziale delle prestazioni da garantire uniformemente in tutto il territorio nazionale.

La misura si pone lungo la strada intrapresa dal SIA: oltre a essere condizionata alla prova dei mezzi, non è una misura assistenzialistica di natura "passiva"; accanto al beneficio economico, erogato attraverso una Carta di pagamento elettronica (Carta REI), si richiede al nucleo familiare beneficiario un impegno ad attivarsi sulla base di un progetto condiviso con i servizi territoriali, volto all'accompagnamento del nucleo verso l'autonomia. Ciò, d'altronde, è d'impulso alla realizzazione di un'integrazione operativa a rete tra i Servizi sociali, i servizi per l'impiego e gli altri servizi territoriali, in cui il Comune mantiene la "regia" degli interventi, al fine di garantire un'adeguata valutazione dei bisogni e presa in carico di soggetti fragili e un'efficace gestione della misura.

D'altro canto, la piena realizzazione di questa misura comporta un aggravio organizzativo, operativo ed amministrativo che ricade in larga parte sui Comuni, che, in via generale, sono già da anni in difficoltà. Infatti, oltre ad attivare i progetti di inclusione in collaborazione con gli altri servizi territoriali e il terzo settore, nel REI i Comuni hanno il compito di accogliere le domande (sono punto di accesso per i cittadini) e di verificarne i requisiti di residenza e soggiorno.

Al riguardo, il fatto di aver previsto nel decreto attuativo che una quota strutturale (cd. "quota servizi") del Fondo povertà pari al 15% (programmati 212 milioni di euro per il 2017, 262 milioni nel 2018, 277 milioni annui a decorrere dal 2019), dal 2018 sia direttamente attribuita agli stessi Comuni/Ambiti per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali, secondo le priorità individuate dal Piano nazionale e dai conseguenti Piani regionali, rappresenta certamente un fatto innovativo (è la prima volta che una quota di un fondo nazionale viene destinata direttamente ai Comuni/Ambiti), oltre che positivo, dato che senza un adeguato consolidamento e valorizzazione delle risorse umane, infrastrutturali e finanziarie si rischia di inficiare l'efficacia della misura.

Come già accaduto con il SIA, il REI si rivolge a una platea che inizialmente risulta limitata, essendo prioritariamente ammessi alla misura i nuclei con figli minorenni e disabili, le donne in stato di gravidanza e i disoccupati ultracinquantacinquenni, per poi evolvere verso una misura universale di contrasto alla povertà. Con la legge di bilancio 2018, infatti, si procede ad ampliare la platea dei beneficiari e si incrementa il beneficio economico collegato. Si dispone inoltre una rimodulazione, in aumento, della dotazione del Fondo Povertà a partire dal 2018 e, conseguentemente, della quota di tale Fondo destinata al rafforzamento degli interventi e servizi sociali, che dal 2020 non dovrà essere inferiore al 20% delle risorse disponibili a valere sul Fondo.

Con l'adozione del decreto MLPS del 18 maggio 2018 si provvede a ripartire le risorse della "quota servizi" del Fondo Povertà per il triennio 2018-2020 al complesso degli Ambiti territoriali di ciascuna Regione sulla base degli indicatori di riparto regionali definiti nel primo Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, adottato con lo stesso decreto quale strumento programmatico per l'utilizzo della quota stessa.

Infatti, il Piano individua i primi obiettivi da garantire prioritariamente attraverso tali risorse: rafforzamento del servizio sociale professionale (almeno un assistente sociale ogni 5.000 abitanti, nei limiti dei vincoli assunzionali a legislazione vigente, pari a un terzo delle risorse attribuite a ciascun Ambito, poi ampliati sino alla metà delle risorse con la legge di bilancio 2018), punti per l'accesso al REI (in via generale, almeno uno ogni 40.000 abitanti, con adeguamenti per i Comuni più piccoli e per le città metropolitane), e sostegni nell'ambito del progetto personalizzato di presa in carico (in particolare, un sostegno alla genitorialità in presenza di bambini nei primi mille giorni di vita).

Oltre ai 272 milioni destinati a tali obiettivi per il 2018, il decreto del 18 maggio 2018 individua altresì i criteri di riparto e le somme assegnate ai territori relativamente ad altre due quote vincolate del Fondo Povertà: 20 milioni di euro l'anno in favore delle persone in povertà estrema e senza dimora, da utilizzare secondo l'approccio del cosiddetto "*housing first*", un modello strategico integrato di intervento dei servizi sociali che pone la casa come prima soluzione ai problemi di chi vive in strada; 5 milioni di euro l'anno per finanziare interventi innovativi e sperimentali indirizzati ai neo maggiorenni che vivono fuori dalla famiglia di origine sulla base di un provvedimento dell'autorità giudiziaria, al fine di prevenire le condizioni di povertà e fornire ai ragazzi strumenti utili a completare il percorso di crescita verso l'autonomia.

Vale la pena menzionare anche altre novità importanti introdotte dal decreto 147/2017 attuativo del REI: viene istituita la Rete della protezione e dell'inclusione sociale, presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali e composta da rappresentanti dei diversi livelli di governo, quale struttura permanente di confronto e programmazione delle politiche sociali, nonché di coinvolgimento nelle decisioni programmatiche del terzo settore, delle parti sociali e degli altri *stakeholder*. Per la prima volta i Comuni sono rappresentati in numero uguale alle Regioni nel confronto con il Ministero.

La Rete si articola in Comitati tecnici (tra cui il Comitato per la lotta alla povertà), che hanno il compito di elaborare e sottoporre all'approvazione politica della Rete (prima dell'esame in Conferenza Unificata) provvedimenti attuativi, linee guida e tre piani nazionali triennali: il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, il Piano sociale nazionale e il Piano per la non autosufficienza.

In base all'esperienza del SIA prima e del REI dopo, risulta invece più difficile garantire la collaborazione tra servizi a livello territoriale: oltre all'annosa questione relativa alle difficoltà di realizzare un'effettiva integrazione socio-sanitaria, una delle criticità maggiori per i Comuni e per la piena efficacia della misura così come concepita rimane la collaborazione con i Centri per l'impiego, al fine di attivare interventi integrati di inclusione socio-lavorativa. Per lungo tempo non è stato possibile attivare un dialogo con questi servizi, che attendono da anni la realizzazione di un piano di rafforzamento attraverso l'assunzione di oltre 1500 unità di personale, di cui 600 operatori addetti al SIA/REI. Una debolezza strutturale che il REI ha purtroppo "portato in dote" alla nuova misura del Reddito di Cittadinanza, che, essendo ancor più incentrata sulla dimensione lavorativa e sulla collaborazione tra Comuni e Centri per l'impiego, dovrà necessariamente colmare tale lacuna, pena la gestibilità della misura.

2. L'introduzione del Reddito di Cittadinanza (RdC)

2.1 Il percorso

Come preannunciato dal Governo, al fine di introdurre nell'ordinamento il Reddito di Cittadinanza e le Pensioni di Cittadinanza, la legge di bilancio 2019 (145/2018) all'art. 255 ha istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Fondo per il reddito di cittadinanza, con una dotazione pari a 7.100 milioni di euro per l'anno 2019, a 8.055 milioni di euro per l'anno 2020 e a 8.317 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021. Ha disposto che il Fondo finanziasse le prestazioni del REI, riconosciute fino alla data di entrata in vigore del RdC, da attuare attraverso appositi provvedimenti normativi.

Conseguentemente, il Fondo Povertà è stato ridotto, conservando una quota residua pari a 347 milioni per il 2019, 587 milioni per il 2020 e 615 milioni a decorrere dal 2021. L'ammontare di tale quota risulta maggiore rispetto a quello della cosiddetta "quota servizi" prevista precedentemente nel Fondo Povertà per il rafforzamento dei servizi sociali nell'ambito del REI, ma la legge di bilancio 2019 non specificava la destinazione di tali risorse.

	Quota servizi Fondo Povertà - REI (15% del Fondo Povertà)	Quota residua Fondo Povertà - RdC
2019	347 milioni	347 milioni
2020	470 milioni	587 milioni
a decorrere dal 2021	470 milioni	615 milioni

Per questo motivo, nel corso dell'iter del ddl bilancio l'ANCI ha presentato due emendamenti: il primo finalizzato a salvaguardare la quota del Fondo Povertà destinata al rafforzamento dei servizi sociali comunali, necessaria a garantire l'attuazione dei livelli essenziali di cui agli articoli 5 e 6 del decreto legislativo 147/2017, nonché a mantenere gli impegni in essere e futuri dei Comuni relativi alla presa in carico beneficiari del Rei e poi del Reddito di Cittadinanza; con il secondo emendamento si intendeva prevedere una deroga alle assunzioni di operatori sociali per disporre quantitativamente e qualitativamente del personale necessario per l'attuazione dei benefici.

Gli emendamenti non sono stati accolti nella legge di bilancio 2019, ma, grazie alla collaborazione tra ANCI e Ministero, le modifiche sono state recepite nei successivi provvedimenti attuativi del RdC: l'art. 12 comma 12 del d.l. 4/2019 ha infatti confermato la destinazione della quota residua del Fondo Povertà ai Comuni, in forma singola o associata, per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali ai sensi del d.l. 147/2017 (REI), mentre la legge 26/2016 di conversione del d.l. 4/2019 ha previsto una deroga all'assunzione di assistenti sociali a tempo determinato nei limiti di metà delle risorse del Fondo Povertà attribuite a ciascun Ambito territoriale, fermo restando il rispetto degli obiettivi di pareggio di bilancio (modificando la deroga pari a un terzo delle risorse prevista dall'art. 1 comma 200 della legge di bilancio 2018).

Inoltre, la legge di bilancio 2019 ha disposto all'art. 258 la destinazione di parte delle risorse del nuovo Fondo per il rafforzamento dei Centri per l'impiego: fino a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni 2019 e 2020 è destinato ai Centri per l'impiego e fino a 10 milioni di euro per l'anno 2019 è destinato al finanziamento del contributo per il funzionamento dell'ANPAL Servizi Spa. A decorrere dall'anno 2019, le Regioni sono autorizzate ad assumere fino a complessive 4.000 unità di personale da destinare ai Centri per l'impiego.

Il 29 gennaio 2019 è entrato in vigore il decreto legge n. 4 del 28 gennaio 2019 che ha istituito, a decorrere dal mese di aprile 2019, il Reddito di Cittadinanza, quale livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili. Rispetto alla formulazione originaria presente nella legge di bilancio 2019, che lo definiva una "misura contro la povertà, la disuguaglianza e l'esclusione sociale, a garanzia del diritto al lavoro", il d.l. 4/2019 ha ribaltato la prospettiva ponendo l'accento sulla dimensione lavoristica e definendolo una "misura fondamentale di politica attiva del lavoro a garanzia del diritto al lavoro, di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale".

Nonostante il Governo abbia consentito la presentazione delle domande di accesso già dal 6 marzo 2019, quando ancora si era in attesa della legge di conversione del decreto 4/2019 e dei decreti attuativi, dando così avvio effettivo alla misura in un clima di incertezza su criteri e procedure ancora soggetti a modifiche in sede di discussione parlamentare, l'ANCI ha portato avanti nel corso dei mesi un intenso dialogo con i territori, sia in seno alla propria Commissione Welfare, sia

nell'ambito della Rete della protezione e dell'inclusione sociale e delle sue articolazioni tecniche, raccogliendo le istanze dei Comuni, anche attraverso la collaborazione delle ANCI Regionali. Sulla base di queste ultime ha presentato proposte emendative condivise, che sono state oggetto di una forte interlocuzione, sia a livello tecnico che politico, con il Governo.

In un'audizione al Senato il 4 febbraio 2019 e nella riunione tecnica di Conferenza Unificata del 6 febbraio, l'ANCI ha presentato un primo pacchetto di emendamenti sul testo del decreto legge, non ancora convertito. Successivamente, in audizione presso la Commissione Bicamerale per le questioni regionali e in un incontro con il Ministro Di Maio il 12 febbraio, l'ANCI ha presentato un secondo pacchetto di emendamenti sul disegno di legge di conversione. Un ulteriore pacchetto di proposte alla luce del testo in esame alla Camera è stato presentato in audizione alle Commissioni lavoro e Affari sociali della Camera il 5 marzo. Nella riunione di Conferenza Unificata politica del 7 marzo l'ANCI, prendendo atto con favore della riformulazione di molti degli emendamenti che aveva presentato in sede tecnica, ha presentato un parere condizionato all'accoglimento e alla presentazione da parte del Governo, in sede parlamentare, dell'intero pacchetto di emendamenti ANCI, così da dar seguito all'apertura già espressa dal Ministro. Su esplicita richiesta delle Regioni la discussione è stata rinviata ad una riunione straordinaria di Conferenza Unificata che si è tenuta il 12 marzo, dove l'ANCI ha ribadito la sua richiesta al Governo, a cui quest'ultimo ha dato seguito, recependo tali emendamenti nel testo di conversione durante il prosieguo dell'iter parlamentare.

Il d.l. 4/2019 è stato definitivamente convertito, con modificazioni, nella legge n. 26 del 28 marzo 2019, entrata in vigore il 30 marzo 2019. Conseguentemente, l'Associazione ha diffuso a tutti i Comuni una nota orientativa sulle caratteristiche del RdC, sul ruolo delle Amministrazioni comunali e sui provvedimenti attuativi da adottare; ha inoltre attivato un Osservatorio coinvolgendo alcuni Comuni medi e grandi già presenti nella Rete della protezione e dell'inclusione sociale, per monitorare il percorso, nonché una sezione apposita sul proprio sito www.Fondiwelfare.it, "Tutto sul Reddito di Cittadinanza", che raccoglie materiali informativi utili per i Comuni. Nel corso degli ultimi mesi, l'Associazione ha proseguito il confronto con il Ministero per l'adozione dei provvedimenti attuativi, di concerto con i territori.

2.2 Gli esiti del confronto tra ANCI e Governo

A partire da un impianto iniziale sbilanciato sul versante lavorativo e sul ruolo dei Centri per l'impiego, l'interlocuzione sia a livello politico sia tecnico tra ANCI e Ministero ha permesso di recuperare nell'architettura del Reddito di cittadinanza il ruolo centrale dei Comuni.

Ciò appare del tutto opportuno, considerando che la misura è rivolta a persone che presentano livelli di fragilità diversi e spesso complessi, che generalmente vanno oltre il semplice bisogno lavorativo e che riguardano le aree di intervento sui cui i Comuni operano. La condizione di povertà è infatti molto spesso caratterizzata da molteplici vulnerabilità e bisogni (dal punto di vista dell'inclusione non solo lavorativa, ma anche sociale, sociosanitaria, scolastica, ecc.), ossia da una molteplicità di fattori che coesistono e che pertanto vanno affrontati secondo un approccio integrato di rete dai vari servizi territoriali. Ai Comuni, che per mandato istituzionale hanno consolidate competenze ed esperienza nella valutazione multidimensionale e nella presa in carico, è affidata l'attivazione di percorsi di inclusione della parte più fragile della platea.

Accanto a ciò, nelle scelte organizzative è necessario tenere conto anche del diverso grado di strutturazione dei servizi e quindi della capacità di presa in carico. Da questo punto di vista, i Comuni, già da diversi anni, prima con il PON Inclusion e poi con le risorse del Fondo Povertà, hanno dato avvio ad un graduale processo di rafforzamento dei Servizi sociali, cosa ancora non avvenuta nei Centri per l'impiego che, in questi ultimi anni, sia a causa della mancanza di investimenti adeguati, sia del complesso passaggio di competenze dalle Province alle Regioni, versano in situazione di grande difficoltà e di carenza di personale, attrezzature e competenze, situazione che ha determinato difficoltà non marginali già nella gestione del SIA/REI.

Premesso che l'auspicio è che il previsto e necessario potenziamento dei Centri per l'impiego possa avvenire in tempi brevi per rispondere adeguatamente ai bisogni dei beneficiari e del mercato del lavoro, si ritiene che la scelta di non porre l'architrave organizzativa del RdC solo su queste strutture sia stata una scelta funzionale al successo della misura.

Al contempo, è fondamentale anche per i Comuni che lo stanziamento delle risorse sia accompagnato da una reale possibilità di utilizzarle per il rafforzamento dei servizi, pertanto l'ANCI continuerà, come già fatto in passato, ad avanzare la richiesta al Governo di rimuovere o almeno limitare i vincoli amministrativi e di bilancio e di estendere la deroga assunzionale a tutti gli operatori sociali impegnati nella presa in carico dei beneficiari RdC.

Più in generale, va tenuto conto che il RdC presenta un impianto complesso, coinvolgendo una pluralità di attori con competenze diverse chiamati ad interagire; ciò sarà possibile solo se si sarà in grado di avviare una forte concertazione e una *governance* ben strutturata, sia a livello centrale sia a livello territoriale, soprattutto tra l'ambito sociale e quello lavorativo, che rappresentano i due pilastri della misura.

Oltre a recuperare un ruolo più centrale dei Comuni, l'intensa interlocuzione con il Governo ha inciso su alcuni degli aspetti più delicati del RdC, mitigando le maggiori criticità che avrebbero potuto avere un impatto negativo sulla gestione della misura nei territori, con ricadute sui beneficiari.

L'ANCI ha infatti ottenuto la previsione di una disciplina più puntuale di diversi aspetti del RdC che coinvolgono direttamente i Comuni attraverso ulteriori provvedimenti attuativi da adottare previa intesa in sede di Conferenza Unificata o Stato-Città, garantendo così un percorso di concertazione istituzionale. In particolare ciò è avvenuto in quegli ambiti che maggiormente destano preoccupazione tra i Comuni: i controlli anagrafici, i criteri di valutazione delle categorie esonerabili, i criteri per il rinvio dei beneficiari dai Centri per l'impiego ai Comuni, i progetti di pubblica utilità e le piattaforme digitali attraverso cui si realizza lo scambio di informazioni.

Rispetto alle modalità di "smistamento" della platea tra Comuni e Centri per l'impiego, che il RdC prevede siano automatiche sulla base di alcuni indicatori, si è ritenuto prioritario prevedere la costruzione di criteri uniformi di valutazione da parte dei Centri per l'impiego da approvarsi in Conferenza Unificata per il reinvio ai Servizi Sociali dei Comuni: tali criteri risulteranno utili per gli operatori dei Centri per l'impiego per valutare i nuclei loro affidati che manifestino però bisogni ulteriori rispetto

all'inclusione lavorativa e che dovranno per questo motivo essere rinviati ai Comuni per la presa in carico. La costruzione di criteri uniformi potrà assicurare una maggiore omogeneità di trattamento dei beneficiari nella valutazione delle capacità e dei bisogni su tutto il territorio nazionale.

Inoltre, è stata prevista una disciplina più puntuale dei progetti di utilità sociale, attraverso un decreto che definisce modalità chiare e tempi di attuazione dei progetti, per i quali va valorizzata la collaborazione con il Terzo settore, secondo una prassi da tempo consolidata nei territori. Si è altresì ottenuta la copertura degli oneri per la realizzazione di tali progetti, compresi i costi assicurativi, tramite le risorse del Fondo Povertà e del PON Inclusione.

Infine, sono definite più puntualmente le modalità di *governance* e collaborazione interistituzionale, sia a livello centrale sia a livello territoriale, che realizzate attraverso l'interoperabilità delle piattaforme digitali, secondo criteri definiti da un decreto condiviso in sede di Conferenza Unificata.

Infine, l'ANCI ha richiesto e ottenuto l'istituzione di una Cabina di Regia nazionale per la gestione del RdC, sia a livello politico, sia attraverso articolazioni tecniche; questo organo coinvolge i Ministeri competenti, l'ANCI, le Regioni, l'ANPAL e l'INPS, al fine di consentire un opportuno confronto – anche attraverso la consultazione delle parti sociali e del Terzo settore – e un'adeguata integrazione tra l'ambito sociale e quello lavorativo, date le caratteristiche della misura.

Decreti attuativi RdC

Dopo la conversione in legge del decreto RdC sono stati approvati alcuni dei provvedimenti attuativi che forniscono agli attori coinvolti, e in particolare ai Comuni, gli strumenti operativi per realizzare i compiti loro attribuiti nell'ambito della misura:

1. **Decreto contenente le Linee Guida per la definizione dei Patti per l'Inclusione sociale** (Conferenza Unificata del 27 giugno 2019): il decreto provvede all'aggiornamento, alla luce dell'introduzione del RdC, delle precedenti linee relative alla valutazione e progettazione in ambito REI.
2. **Decreto relativo alle piattaforme informatiche del RdC** (Conferenza Unificata del 3 luglio 2019). Il decreto disciplina il funzionamento della Piattaforma per il Patto per l'inclusione sociale (presso il Ministero, destinata ai Comuni) e quella per il Patto per il lavoro (presso l'ANPAL, destinata ai Centri per l'impiego). Le piattaforme regolano lo scambio dei flussi informativi tra Comuni, Ministero, INPS, Centri per l'impiego e ANPAL relativamente ai beneficiari, al fine di realizzare la *governance* interistituzionale della misura. In particolare, la piattaforma sociale è destinata ai flussi di dati relativi ai controlli anagrafici, ai Patti per l'inclusione e ai Progetti utili alla collettività. Tra i risultati più significativi ottenuti dall'ANCI si segnala:
 - la titolarità ai Comuni del trattamento dei dati nell'ambito delle proprie competenze, sulla base di una convenzione tra il Ministero e ogni singolo Comune;
 - l'interoperabilità tra la piattaforma nazionale e i sistemi informativi sociali dei Comuni/Ambiti di maggiori dimensioni, ossia con organizzazioni territoriali complesse e numeri di beneficiari consistenti da assegnare ai municipi/circoscrizioni di appartenenza;
 - l'interoperabilità con l'Anagrafe nazionale (ANPR) e la gestione del periodo transitorio.
3. **Accordo sulle modalità operative per la verifica da parte dei Comuni dei requisiti di residenza e soggiorno dei beneficiari RdC** (Conferenza Stato-Città del 4 luglio 2019). Il provvedimento disciplina le modalità operative per la verifica da parte dei Comuni dei requisiti di residenza e soggiorno dei beneficiari RdC, e in particolare realizza:
 - una semplificazione degli adempimenti dei Comuni, prevedendo che ciascuno di essi inserisca sulla piattaforma digitale solo le informazioni in proprio possesso o acquisibili dal beneficiario richiedente;
 - un ampliamento dei tempi previsti per il periodo transitorio (90 giorni), per le verifiche sulla residenza da parte dei Comuni di provenienza (20 giorni) e per la convocazione del beneficiario in caso di impedimenti alla verifica del soggiorno (45 giorni);
 - l'autonomia dei Comuni nella definizione di un Piano di verifiche sulla composizione del nucleo familiare, con modalità da concertare tra Ufficio Anagrafe e Servizi sociali;
 - possibilità di collegamento diretto con l'Anagrafe nazionale ed esonero dagli obblighi per i Comuni alimentatori: si prevede che con successivo accordo possano essere stabilite modalità per esonerare dagli oneri di verifica dei requisiti i Comuni che abbiano già alimentato l'ANPR.

4. **Accordo sugli esonerabili dagli obblighi RdC e sulle modalità semplificate di convocazione dei beneficiari RdC** (Conferenza Unificata del 1 agosto 2019). L'Accordo, previsto dal decreto 4/2019 sul Reddito di Cittadinanza, disciplina:
- i principi e i criteri generali da adottarsi da parte Servizi sociali comunali e Centri per l'impiego in sede di valutazione degli esonerabili dagli obblighi connessi al beneficio (Patto per l'Inclusione, Patto per il Lavoro e Progetti utili alla collettività) già individuati nel decreto, nonché prime fattispecie di ulteriori casi di esoneri;
 - le modalità semplificate di convocazione dei beneficiari di RdC da parte dei Centri per l'impiego e dei Comuni.

Il Ministero ha espunto dall'Accordo la parte relativa ai rinvii di beneficiari dai Centri per l'impiego ai Comuni, in quanto tale parte dell'Accordo derivava da specifica richiesta dell'ANCI in sede di conversione del d.l. 4/2019 e necessita quindi di un confronto più approfondito.

In sede di Conferenza Unificata l'ANCI ha espresso accordo. Tuttavia, data la ristrettezza dei tempi che non hanno consentito di avere un confronto approfondito con i Comuni, ha chiesto che fosse messa a verbale la richiesta di proporre con accordo successivo eventuali integrazioni e/o modifiche che si rendessero necessarie in esito a ulteriori verifiche svolte sui territori, con particolare riferimento all'identificazione di ulteriori fattispecie di esonero e alle modalità semplificate di convocazione.

5. **Decreto sulla definizione delle forme, delle caratteristiche e delle modalità di attuazione dei progetti utili alla collettività (PUC)** (Conferenza Unificata del 17 settembre 2019). Il provvedimento disciplina le modalità attuative dei Progetti utili alla collettività a titolarità dei Comuni ed è il frutto di un percorso condiviso tra ANCI e Ministero cui hanno contribuito molti Comuni, avanzando proposte quasi tutte accolte che hanno in parte semplificato e alleggerito gli oneri in capo alle Amministrazioni comunali. In particolare il decreto:

- definisce la natura non lavorativa del rapporto tra beneficiario e Comune a tutela di quest'ultimo da possibili contenziosi, nonché i parametri delle tutele dei beneficiari;
- prevede a regime che il match tra beneficiario e progetto venga svolto da Comuni o Centri per l'impiego, attraverso la piattaforma digitale sulla base di un catalogo di progetti comunali;
- prevede tariffe forfettarie per l'assicurazione INAIL per gli infortuni;
- prevede la messa a disposizione da parte del MLPS di modelli di avviso pubblico, scheda di progetto e convenzioni con Terzo settore e altri enti pubblici;
- fornisce un elenco di esperienze di progetti analoghi nei diversi settori di intervento;
- definisce gli elementi essenziali del progetto;
- definisce le tipologie di costi finanziabili a valere su Fondo Povertà e PON Inclusione.

In Conferenza Unificata l'ANCI ha espresso intesa con la presentazione di un emendamento che è stato accolto, finalizzato a prevedere una revisione correttiva del decreto stesso in esito ad un primo periodo di attuazione dei PUC di 12 mesi.

Si resta in attesa del provvedimento relativo ai criteri di rinvio dai Centri per l'impiego ai Servizi sociali e dell'accordo per l'esonero dalle verifiche anagrafiche dei Comuni che già alimentano l'Anagrafe nazionale della popolazione residente.

2.3 Il RdC in sintesi

Come accennato precedentemente, il RdC è una misura di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà definita come livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili dal decreto legge n. 4/2019 e finanziata da risorse a valere sul Fondo per il Reddito di Cittadinanza, che ammontano a 7.100 milioni per il 2019 (di cui 5.906,8 milioni per il beneficio), 8.055 milioni per il 2020 e 8.317 milioni dal 2021.

Per far fronte a compiti assegnati ai Comuni nell'ambito della nuova misura, sono attribuite direttamente ai Comuni, che si coordinano a livello di Ambito territoriale, le risorse residue del Fondo Povertà per il rafforzamento degli interventi e dei servizi sociali, pari a 347 milioni per il 2019, 587 milioni per il 2020 e 615 milioni dal 2021.

In particolare, come stabilito dall'art. 12 comma 12 del decreto RdC, tali risorse finanzieranno la realizzazione dei Patti per l'Inclusione sociale, quali livelli essenziali delle prestazioni sociali, ivi compresi eventuali costi per l'adeguamento dei sistemi informativi dei Comuni, singoli o associati, nonché gli oneri per l'attivazione e la realizzazione dei progetti utili alla collettività e quelli derivanti dalle assicurazioni presso l'INAIL e per responsabilità civile dei partecipanti ai medesimi progetti.

A queste si affiancano le risorse del PON Inclusione, pari a 250 milioni di euro per il triennio 2020-2022, erogate attraverso l'Avviso 1/2019 PAIS (in continuità con l'Avviso 3/2016), che sostiene gli interventi di inclusione attiva e di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale previsti nei Patti per l'inclusione sociale sottoscritti dai beneficiari del RdC e da altre persone in povertà.

La strategia del PON Inclusione è stata modificata alla luce delle novità introdotte dal RdC e, anche a seguito del disimpegno subito dal Fondo per mancato raggiungimento degli obiettivi di spesa, il Ministero ha previsto per il prossimo triennio significative novità.

Queste riguardano principalmente la semplificazione delle procedure, i beneficiari dei finanziamenti che potranno essere anche Comuni componenti l'Ambito (ad esempio quando il Comune capofila è in

dissesto finanziario) e i destinatari degli interventi che non saranno solo beneficiari Rei/RdC ma anche i nuclei familiari e le persone in povertà che presentino un ISEE inferiore ai 6000 euro o un'attestazione di accertata condizione di indigenza da parte del Servizio sociale del Comune. L'assegnazione delle risorse agli Ambiti, inoltre, avverrà per il prossimo triennio sulla base del livello di avanzamento della spesa.

Quanto agli atti programmatori, sebbene sia stato abrogato il Piano nazionale di contrasto alla povertà previsto nel REI, rimane comunque in vita il Piano per gli interventi e servizi di contrasto alla povertà, predisposto nell'ambito della Rete della Protezione e Inclusione sociale, e recentemente aggiornato alla luce della nuova misura, che provvede a individuare i livelli essenziali (LEP) da garantire prioritariamente attraverso il riparto ai Comuni delle risorse del Fondo Povertà. Restano in vita anche gli atti di programmazione regionale che vanno redatti nel rispetto e nella valorizzazione delle modalità di confronto con le autonomie locali.

Le caratteristiche della misura

Avvio: aprile 2019 (domande raccolte dal 6 marzo 2019)

Risorse:

- **Fondo Reddito di Cittadinanza:** 2019: 7.100 mln (di cui 5.906,8 mln per il beneficio); 2020: 8.055 mln; dal 2021: 8.157 mln.
- **Fondo Povertà:** 2019: 347 mln; 2020: 587 mln; 2021: dal 2021: 615 mln. Quota residua del Fondo destinata al rafforzamento dei Servizi sociali comunali.

Finalità: misura di (re)inserimento nel mondo del lavoro e di contrasto alla povertà. Il RdC assume la denominazione di Pensione di cittadinanza per i nuclei familiari composti esclusivamente da 1 o più componenti pari o >67 anni.

Beneficiari:

- Cittadino italiano o UE o lungosoggiornante, con almeno 10 anni di residenza in Italia di cui gli ultimi 2 continuativi;
- Requisiti economici;
- Possesso di beni durevoli.

Beneficio:

tra i 480 e i 9.360 euro annui, in base ai parametri già indicati, per max 18 mesi, rinnovabile previa sospensione di 1 mese.

Richiesta:

Il RdC si può richiedere alle Poste Italiane, sia direttamente all'ufficio postale che in via telematica, oppure ai CAF convenzionati con l'INPS e ai patronati.

Verifica requisiti:

L'INPS verifica i requisiti economici e patrimoniali entro 5 giorni dalla richiesta; a tal fine, è previsto un dialogo con le banche dati dell'Anagrafe tributaria, del Pubblico Registro Automobilistico e di altre PP.AA.

Nelle more del completamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente, il Comune verifica i requisiti di residenza e soggiorno e ne comunica l'esito all'INPS tramite piattaforma informatica.

Erogazione:

Il RdC viene riconosciuto dall'INPS dopo verifica dei requisiti ed è erogato tramite la Carta RdC emessa da Poste Italiane.

Ai suoi beneficiari sono estese le agevolazioni relative alle tariffe per la fornitura di gas ed elettricità riconosciute alle famiglie economicamente svantaggiate.

Il percorso di attivazione lavorativa e sociale:

Il beneficio economico è condizionato alla dichiarazione da parte dei componenti del nucleo maggiorenni (e non esonerabili) di immediata disponibilità al lavoro (DID), entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio in via telematica tramite l'apposita piattaforma digitale o il portale nazionale delle politiche del lavoro o al primo incontro presso il Centro per l'impiego (CPI), nonché all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo (Patto per il Lavoro con un Centro per l'Impiego o un'Agenzia per il Lavoro o un Ente di formazione accreditato) e all'inclusione sociale (Patto per l'Inclusione con i Servizi sociali dei Comuni).

3. Il ruolo dei Comuni nel RdC

Seppur i Comuni non siano più il punto di accesso alla misura, come invece avveniva nel REI, e sebbene la platea venga preliminarmente suddivisa tra Comuni e Centri per l'impiego dalle piattaforme informatiche attraverso procedure automatiche (si veda il paragrafo 3.2), i Comuni continuano a svolgere un ruolo determinante e strategico nell'impianto del Reddito di cittadinanza.

In primo luogo, infatti, i Comuni restano protagonisti della presa in carico dei nuclei più fragili, attraverso la valutazione multidimensionale dei bisogni dell'intero nucleo familiare e la predisposizione e attivazione di un progetto personalizzato, il Patto per l'inclusione, che mira all'affrancamento dalla condizione di disagio e marginalità sociale e che prevede specifici impegni identificati dai servizi competenti. L'attivazione di tali progetti è rivolta anche ai beneficiari inviati dai Centri per l'impiego, laddove opportuno.

In secondo luogo, ai Comuni compete la predisposizione, in collaborazione con il Terzo settore, dei Progetti utili alla collettività come misura di attivazione per tutti i beneficiari, da realizzare in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni.

A questi compiti si aggiungono anche competenze amministrative quali la verifica dei requisiti di soggiorno e residenza, riferita a un periodo di 10 anni di cui gli ultimi due continuativi, l'alimentazione delle banche dati e la segnalazione dei fatti suscettibili di sanzioni o decadenza del beneficio.

In ogni caso i Comuni restano anche nel RdC un punto imprescindibile di riferimento e informazione per i cittadini, in quanto enti di maggiore prossimità, attraverso sportelli di segretariato sociale.

3.1 I controlli anagrafici e di soggiorno

Il decreto legge 4/2019, convertito con modificazioni nella legge 26/2019, stabilisce, con riferimento ai requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno, che il richiedente, al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata dell'erogazione del beneficio¹, debba essere in possesso cumulativamente dei seguenti requisiti:

- 1) cittadinanza italiana o di Paesi facenti parte dell'Unione europea, ovvero suo familiare, come individuato dall'articolo 2, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 30, che sia titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero cittadino di Paesi terzi in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;
- 2) residente in Italia per almeno 10 anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo.

Tra i compiti affidati ai Comuni dal decreto legge vi è quello della verifica dei requisiti di residenza e soggiorno. All'art. 4 comma 4 si dispone che, nelle more del completamento dell'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), resta in capo ai Comuni la verifica di tali requisiti, il cui esito è comunicato all'INPS tramite la piattaforma RdC dedicata al coordinamento dei Comuni nell'ambito del SIUSS. Si prevede inoltre che l'ANPR metta comunque a disposizione della medesima piattaforma le informazioni di cui già dispone, provenienti dai Comuni che ad oggi l'alimentano.

Al medesimo comma la legge di conversione ha inoltre recepito un emendamento essenziale presentato dall'ANCI, ossia la previsione che le modalità di verifica di tali requisiti siano definite mediante accordo sancito in Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, così come effettivamente avvenuto nella seduta del 4 luglio 2019.

Ciò ha consentito di attivare con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali un confronto fruttuoso per semplificare e agevolare l'attività dei Comuni, tenendo conto delle istanze pervenute da questi ultimi, raggiungendo un risultato soddisfacente rispetto all'ipotesi iniziale

¹ Ai sensi dell'art. 4 comma 4 del d.l. 4/2019, i requisiti si considerano posseduti sino a quando non intervenga comunicazione contraria da parte delle amministrazioni competenti alla verifica degli stessi. In tal caso, l'erogazione del beneficio è interrotta a decorrere dal mese successivo a tale comunicazione ed è disposta la revoca del beneficio.

avanzata dal Ministero che poneva in capo al solo Comune di ultima residenza l'onere dei controlli sull'intero periodo. In particolare, è stato in tal modo possibile ottenere:

- una semplificazione degli adempimenti dei Comuni, prevedendo che ciascuno di essi inserisca sulla piattaforma digitale solo le informazioni in proprio possesso o acquisibili dal beneficiario richiedente;
- un ampliamento dei tempi previsti per le verifiche sulla residenza in sede di prima applicazione (90 giorni anziché i 30 previsti), per le verifiche sulla residenza da parte dei Comuni di provenienza (20 giorni anziché i 15 inizialmente previsti) e per la convocazione del beneficiario in caso di impedimenti alla verifica del soggiorno (45 giorni anziché 30);
- l'autonomia dei Comuni nella definizione di un Piano di verifiche sulla composizione del nucleo familiare (altro compito affidato ai Comuni dal decreto legge), con modalità da concertare tra Ufficio Anagrafe e Servizi sociali, così da garantire una collaborazione tra i due uffici secondo le rispettive competenze ed evitare il rischio di minare il rapporto di fiducia tra assistenti sociali e beneficiari;
- l'interoperabilità tra la piattaforma sociale e l'Anagrafe nazionale al fine di esonerare, anche parzialmente, dagli oneri di verifica i Comuni che alimentano l'ANPR: su esplicita richiesta dell'ANCI, infatti, all'art. 5 comma 2 dell'accordo sancito si prevede che con successivo accordo possano essere stabilite le modalità di tale esonero, che permetterà di contenere notevolmente il numero di beneficiari su cui effettuare i controlli.

Approfondendo i contenuti dell'accordo sancito, per quanto riguarda i requisiti di residenza esso prevede che i controlli siano effettuati dai Comuni procedendo, prioritariamente e comunque entro trenta giorni (90 giorni in sede di prima applicazione) dal riconoscimento del beneficio, all'individuazione dei periodi di residenza del beneficiario nel Comune di ultima residenza.

Nel comunicare all'INPS l'esito delle verifiche, va segnalato se vi è continuità della residenza nei due anni precedenti la presentazione della domanda, ovvero la data di ultima iscrizione nei propri elenchi anagrafici e il Comune di provenienza ed eventuali periodi precedenti di iscrizione nei propri elenchi anagrafici, indicando per ciascun periodo data di inizio e data di fine. Sempre tramite la piattaforma sarà richiesto ai Comuni di provenienza di integrare le informazioni mancanti entro 20 giorni, fino al completamento dei periodi di residenza necessari al soddisfacimento dei requisiti. Nel caso di impossibilità di ricostruire il possesso dei requisiti di residenza (per impossibilità di identificare uno o più Comuni di provenienza), il Comune di ultima residenza convoca l'interessato per acquisire le informazioni necessarie, entro ulteriori 30 giorni.

Per quanto riguarda invece i requisiti di soggiorno, il Comune di ultima residenza ha 30 giorni di tempo per le verifiche negli archivi accessibili dallo stesso; nell'indisponibilità di tali informazioni, procede a convocare il beneficiario per acquisirle entro 45 giorni.

Inoltre, è affidato ai Comuni anche il compito di procedere a controlli a campione sulla composizione del nucleo familiare ai fini ISEE. A tal fine l'accordo dispone che i Comuni adottino nella propria autonomia, entro tre mesi dalla data dell'accordo, un Piano di verifiche sostanziali e controlli anagrafici sulla composizione del nucleo familiare dichiarato a fini ISEE per una quota non inferiore al 5 per cento del totale dei beneficiari del RdC residenti nel territorio di competenza. Nel Piano sono individuate le modalità con cui le informazioni dichiarate a fini ISEE sono incrociate con quelle disponibili presso gli uffici anagrafici e quelle raccolte dai Servizi sociali e ogni altra informazione utile per individuare omissioni o difformità nella reale composizione del nucleo familiare rispetto a quanto dichiarato. L'esito è comunicato all'INPS tramite la piattaforma entro dieci giorni lavorativi dell'accertamento dell'eventuale evento da sanzionare.

L'intervista al Comune di Milano

Il RdC introduce, tra i criteri per l'accesso alla misura, quello del possesso della residenza sul territorio italiano da almeno dieci anni di cui gli ultimi due continuativi. Quali effetti ha tale previsione sulla composizione della platea che avrà accesso alla misura?

Il requisito della residenza da almeno dieci anni di cui gli ultimi due continuativi avrà sicuramente l'effetto di spostare la platea dei beneficiari verso i cittadini italiani, penalizzando in parte molti cittadini di origine straniera che, in base a tutte le ricerche in materia, sono in realtà quelli più a rischio di povertà.

Il Comune di Milano ha, già dal 2015, introdotto delle misure di sostegno al reddito il cui requisito di accesso è un ISEE inferiore a 6000 euro e la residenza da almeno un anno nel Comune di Milano.

Tradizionalmente, tra le famiglie con minori beneficiari di tali misure circa il 75% è di origine straniera, così come accadeva per il SIA e per il REI. A partire dall'introduzione del REI, le misure di sostegno al reddito comunali sono state destinate ai cittadini che non hanno i requisiti per aver accesso alle misure nazionali di contrasto alla povertà (prima il REI e ora il Reddito di Cittadinanza).

Questo perché si ritiene che le misure nazionali debbano essere la prima misura di accesso per tutti i cittadini in condizioni di disagio e solo nel caso in cui non vi siano i requisiti per il RdC, la persona possa richiedere la misura comunale. Ciò vale, eventualmente, anche per le persone senza dimora che a Milano possono richiedere la residenza "fittizia" e presentare domanda di sostegno.

Il contributo erogato può arrivare fino a 2500 euro e, in caso di ammissione al beneficio, la persona viene contattata dal Servizio sociale del proprio Municipio di residenza per la sottoscrizione di un progetto personalizzato di accompagnamento rivolto a tutto il nucleo familiare, in analogia con quanto previsto dal RdC con il Patto di inclusione sociale. Nel caso in cui il nucleo familiare sia già in carico al servizio sociale, il progetto personalizzato consisterà nel progetto che il case manager avrà già impostato con i suoi componenti.

Il budget per il 2019 su tali misure è stato di circa 9 milioni di euro.

Le misure comunali pertanto si integrano in maniera automatica con le misure nazionali sia per quanto riguarda i requisiti di accesso sia per quanto riguarda la componente di attivazione e di inclusione sociale.

E' evidente che non prevedendo ulteriori requisiti restrittivi in relazione alla cittadinanza (se non il possesso del permesso di soggiorno) le misure comunali continueranno a vedere, almeno nelle famiglie con minori, una preponderanza di famiglie di origine straniera.

Il Suo Comune è tra quelli che alimentano l'ANPR già dal 2018 e che potrebbe quindi beneficiare di un alleggerimento degli oneri relativi ai controlli anagrafici previsti nel decreto RdC, in esito agli accordi tra Ministero del Lavoro e Ministero dell'Interno. Quali sono le Sue aspettative?

L'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR) nasce sostanzialmente come un'infrastruttura digitale: la società e l'economia hanno bisogno di infrastrutture fisiche (strade, connessioni ferroviarie etc.) tanto quanto di infrastrutture digitali (come ANPR e PagoPA), che consentano lo scambio di informazioni tra Pubbliche Amministrazioni, e tra esse e i privati, in un ecosistema basato sull'interoperabilità e sulla circolarità dell'informazione.

Il beneficio che tali infrastrutture portano è evidente: eliminazione di duplicazioni nella registrazione dei dati, abbattimento delle possibilità di imputare dati errati, ma soprattutto disponibilità dei dati per tutti i soggetti che, secondo un rigido protocollo di profilazione e accesso ai sistemi, hanno diritto di entrare ed effettuare verifiche.

E' quindi fondamentale che il Ministero dell'Interno adotti le convenzioni previste dalla legge per l'accesso in consultazione in ANPR a favore di tutti gli altri enti pubblici che, a vario titolo, sono interessati e legittimati a effettuare verifiche sui dati delle persone fisiche.

Con riferimento alle verifiche derivanti dall'istituzione del Reddito di Cittadinanza, la funzione di ANPR - quale banca dati certificata - è ancor più evidente se si pensa al fatto che tutte le informazioni di tipo anagrafico, necessarie per verificare i requisiti del singolo, sono già disponibili e facilmente accessibili utilizzando il codice fiscale come chiave di ricerca.

Le risorse dei Comuni, e in particolare delle strutture organizzative dei Servizi Demografici, potrebbero essere utilizzate con maggiore profitto eliminando le procedure di controllo massivo (che potrebbero essere effettuate direttamente su ANPR con elaborazioni appositamente disegnate) e concentrando gli sforzi sulla verifica puntuale dei casi anomali o dubbi, anche eventualmente prevedendo accertamenti anagrafici sul territorio.

Dott. Alessandro Cassuto
Responsabile dell'Ufficio Sostegno al Reddito della Direzione Politiche Sociali
Comune di Milano

3.2 I Patti per l'inclusione sociale

Il decreto RdC all'articolo 4 condiziona l'erogazione del beneficio alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro e all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale.

Come illustrato nel box sottostante, l'attivazione dei Patti per l'Inclusione sociale e dei Patti per il lavoro è suddivisa tra Comuni e Centri per l'impiego sulla base delle caratteristiche dei beneficiari legate alla complessità dei bisogni e alla prossimità al mercato del lavoro.

I Comuni, in linea di continuità con il REI, continuano ad essere protagonisti in primo luogo della presa in carico dei nuclei più fragili. Compete loro la valutazione multidimensionale dei bisogni dell'intero nucleo familiare e la predisposizione del Patto per l'inclusione sociale che, ai sensi del decreto RdC, assume le caratteristiche del progetto personalizzato di cui al decreto REI.

Il Patto per l'inclusione mira all'affrancamento dalla condizione di disagio e marginalità sociale e prevede specifici impegni identificati dai servizi competenti. L'attivazione di tali progetti è rivolta anche ai beneficiari inviati dai Centri per l'impiego, laddove opportuno.

Al fine di assicurare omogeneità nei criteri di valutazione dei bisogni dei nuclei familiari beneficiari del RdC e di assicurare omogeneità e appropriatezza nell'individuazione degli obiettivi, dei risultati e dei sostegni, nonché degli impegni di cui si compongono i Patti per l'inclusione sociale, con il decreto ministeriale del 23 luglio 2019 sono state emanate le Linee guida per la definizione dei Patti per l'inclusione sociale, che integrano e aggiornano in un unico documento le precedenti Linee guida per la definizione dei progetti personalizzati di cui al decreto REI.

Tali linee guida costituiscono il principale riferimento per la valutazione multidimensionale dei nuclei familiari convocati dai Servizi sociali, per la definizione del Patto per l'inclusione sociale e l'attivazione dei sostegni in esso previsti che costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.

La *ratio* del Patto per l'inclusione si fonda sulla considerazione che il reddito da solo non basti ad uscire dalla povertà, dal momento che le cause possono essere diverse e di natura multidimensionale.

L'obiettivo è dunque quello di rimuovere le condizioni che sono alla radice della situazione di povertà attraverso un percorso di inclusione sociale che presuppone l'attivazione dei beneficiari che devono sottoscrivere il Patto. Pertanto è necessaria una progettazione personalizzata che individui bisogni e risorse di ogni nucleo familiare e che attraverso interventi appropriati lo accompagni verso l'autonomia.

Per far questo i Servizi sociali operano in rete con quelli socio-sanitari, lavorativi, scolastici al fine di rimuovere le condizioni che sono alla radice della situazione di vulnerabilità.

Per quanto riguarda specificamente il processo di valutazione del nucleo familiare, il decreto legge istitutivo del RdC fa salvo – attualizzandolo - l'impianto previsto dal decreto REI, che individua le fasi e le caratteristiche della valutazione multidimensionale e della progettazione personalizzata.

La **valutazione multidimensionale** è composta dall'**analisi preliminare**, obbligatoria per tutti i nuclei convocati dai Servizi sociali, e dal **quadro di analisi**, solo per i nuclei in cui sono presenti bisogni complessi che richiedono un approfondimento.

L'analisi preliminare serve a comprendere la situazione complessiva del nucleo beneficiario per orientare le successive scelte relative alla definizione di una progettualità in grado di accompagnare il nucleo verso un percorso di miglioramento complessivo della situazione.

La progettualità va sempre attivata ma può configurarsi in diverse modalità, dando luogo a quattro esiti:

1. se la situazione di povertà risulta connessa alla sola dimensione lavorativa, il Patto per l'inclusione sociale è sostituito dal Patto per il lavoro definito dal competente Centro per l'impiego (con rinvio del beneficiario dal Comune al CPI);

2. se la situazione di povertà non risulta esclusivamente connessa alla situazione lavorativa ma non emergono bisogni complessi viene definito un Patto per l'inclusione sociale in versione semplificata in accordo con la famiglia;
3. se invece emergono bisogni complessi che richiedono di integrare l'analisi preliminare con lo sviluppo di un quadro di analisi approfondito, viene attivata una equipe multidisciplinare per la definizione del Patto per l'inclusione sociale;
4. se si è in presenza di bisogni complessi che però richiedano prioritariamente un intervento specialistico (es. salute mentale, dipendenze..) non si procede prioritariamente all'attivazione dell'equipe multidisciplinare ma si fa riferimento al servizio specialistico, che tiene aggiornato degli sviluppi il Servizio sociale (anche ai fini di una successiva definizione di un Patto per l'inclusione da parte di una equipe multidisciplinare).

Patto per il Lavoro e Patto per l’Inclusione

Entro 30 giorni dal riconoscimento del beneficio, ai fini dell’attivazione di un percorso di inclusione lavorativa e/o sociale, la platea dei beneficiari viene smistata dalle piattaforme informatiche tra Centri per l’impiego (CPI) e Comuni come segue:

a) **Centri per l’impiego:**

I componenti dei nuclei familiari se in possesso di uno o più dei seguenti requisiti (e i relativi familiari che abbiamo presentato la DID):

- Disoccupazione da massimo 2 anni;
- Beneficiario Naspi o altro ammortizzatore sociale per disoccupazione involontaria;
- Aver sottoscritto un Patto di servizio attivo presso i CPI;
- Non aver sottoscritto un progetto personalizzato presso i Comuni;

Sono altresì convocati i singoli beneficiari tra i 18 e i 29 anni, non occupati e non frequentanti un regolare corso di studi (NEET), ma non i loro familiari, che sono convocati dai Comuni, se non in possesso dei succitati requisiti.

I beneficiari stipulano un **Patto per il Lavoro** con un CPI o un’Agenzia per il Lavoro o Ente di formazione (obblighi relativi all’accettazione di 1 su 3 offerte di lavoro in base a specifici requisiti di distanza e di durata del periodo di disoccupazione).

Nel caso in cui il CPI, in esito a un incontro, ravvisi nel nucleo particolari criticità di avvio al lavoro (secondo criteri che saranno definiti con accordo in Conferenza Unificata), invia il richiedente ai Servizi sociali del Comune per la valutazione multidimensionale, motivandone l’invio.

b) **Servizi sociali dei Comuni:** tutti coloro che non rientrano nelle suddette fattispecie.

Il Comune procede a una valutazione preliminare:

- se emergono bisogni prevalentemente lavorativi, la competenza passa ai CPI, che sottoscrivono un Patto per il lavoro con i beneficiari entro i successivi 30 giorni;
- se emergono bisogni complessi e multidimensionali, i beneficiari sottoscrivono un **Patto per l’Inclusione Sociale** con i Servizi sociali del Comune, che coordineranno interventi di rete con i CPI e gli altri servizi territoriali.

Sia nell’ambito del Patto per il Lavoro che del Patto di Inclusione, i beneficiari (esclusi gli esonerati) saranno tenuti a partecipare a **Progetti utili alla collettività predisposti dai Comuni**, per minimo 8 ore settimanali fino a massimo 16 ore settimanali, secondo modalità che saranno definite con decreto previa intesa in Conferenza Unificata.

Sono **esonerabili** dal sottoscrivere il Patto per il Lavoro e il Patto di Inclusione e dai Progetti utili alla collettività del Comune: gli individui con disabilità tale da non consentire un accesso al mondo del lavoro (che tuttavia possono richiedere una volontaria adesione a tali progetti); le persone che assistono figli di età inferiore ai 3 anni o individui non autosufficienti; i lavoratori a bassissimo reddito (*working poor*); i frequentanti corsi di formazione; nonché ulteriori categorie individuate nell’Accordo del 1 agosto 2019 (Accordo esonerabili) e in futuri accordi in Conferenza Unificata.

L'intervista al Comune di Napoli

Gli assistenti sociali rappresentano la figura chiave dei progetti di presa in carico e svolgono un ruolo fondamentale anche nell'ambito dell'equipe multidisciplinare che mette in rete servizi e professionalità intorno al nucleo familiare. Sia il Fondo Povertà che il PON Inclusione prevedono risorse per il rafforzamento dei servizi e in particolare per l'assunzione degli assistenti sociali. Quale l'esperienza nel Suo Comune? Quali altre figure professionali il Comune avrebbe bisogno di assumere per un'efficace attuazione dei compiti che il decreto RdC gli affida?

Il Comune di Napoli ha provveduto ad assumere, a valere sul PON Inclusione, 54 assistenti sociali affiancate da altre figure professionali (educatore e psicologo), al fine di costituire l'equipe multidisciplinare per effettuare un quadro approfondito di analisi in relazione alla presenza di bisogni complessi. Tale organizzazione ha permesso di prendere in carico migliaia di nuclei familiari, garantendo parallelamente la redazione di altrettanti progetto di presa in carico e contestuale attivazione di servizi. Sulla base dell'assetto organizzativo territoriale dei 21 Centri di Servizio Sociale Territoriale, si è provveduto a costituire un'equipe multidisciplinare in ogni Centro, composta dalle varie figure professionali (assistente sociale, educatori, psicologi) in un numero proporzionale alle famiglie beneficiarie.

Nell'ambito del RdC l'assistente sociale riveste il ruolo fondamentale di case manager che si interfaccia con la famiglia nella fase di analisi preliminare e successivamente di elaborazione del Patto di inclusione sociale. Nello specifico, effettua l'analisi preliminare attraverso una valutazione multidimensionale (mediante uno o più colloqui ed eventuali altri strumenti come la visita domiciliare), finalizzata ad identificare i bisogni del nucleo familiare e dei suoi singoli componenti, tenendo conto sia dei fattori di vulnerabilità che delle risorse e capacità presenti nel nucleo, dei sostegni da parte dei servizi territoriali o della comunità su cui il nucleo può fare affidamento, e del contesto in cui vive.

L'educatore professionale rappresenta invece il legame per la famiglia con il territorio, crea la rete, individua e attiva le risorse formali ed informali presenti nel contesto territoriale. Il suo compito è quello di affiancare e accompagnare l'intero nucleo familiare nel percorso progettuale, rapportandosi con l'assistente sociale titolare del caso in una condivisione circolare e continua delle informazioni. Nello svolgimento del proprio ruolo, l'educatore verifica l'effettiva responsabilizzazione di ciascun componente del nucleo familiare rispetto agli impegni assunti con il progetto, consentendo una continua interazione fra valutazione e azione. In alcuni casi, i passi compiuti nella pratica aggiungono nuove informazioni alla stessa valutazione che, in questo modo, si modifica e si arricchisce permettendo una nuova progettazione.

Qualora dalla valutazione emergano bisogni complessi, si procede integrando l'analisi preliminare con lo sviluppo di un quadro di analisi approfondito attraverso il lavoro dell'equipe multidisciplinare, che si riunisce con cadenza settimanale. In tale fase lo psicologo sviluppa una propria osservazione circa le aree di bisogno, anche attraverso colloqui ulteriori con alcuni componenti della famiglia al fine di comprendere meglio le dinamiche personali e familiari, le risorse o potenzialità e le aree di criticità. Qualora lo psicologo rilevi un problema specifico legato ad uno o più componenti del nucleo, dovrà segnalare la problematica ai componenti dell'equipe per valutare l'opportunità di un successivo invio ai servizi specialistici.

A seguito del quadro approfondito di analisi, viene compilato dalla stessa équipe multidisciplinare il progetto personalizzato complesso e viene altresì individuato l'educatore professionale che ha il compito di accompagnare e sostenere il beneficiario e l'intero nucleo familiare nell'intero percorso progettuale, in vista della costruzione del buon esito dello stesso e quindi del raggiungimento dei risultati attesi.

Nel caso in cui nel progetto personalizzato semplificato e complesso siano stati identificati, per uno o più componenti del nucleo, dei servizi territoriali (Polo per le famiglie, Educativa territoriale...), compete all'assistente sociale la messa in campo delle procedure finalizzate all'attivazione dei dispositivi previsti ed a tutti gli adempimenti consequenziali (es. la partecipazione dell'équipe socio-sanitaria multidisciplinare integrata).

Un obiettivo specifico del Piano Povertà è l'attivazione di un percorso di sostegno alla genitorialità, nella forma dell'home visiting o altri interventi il cui obiettivo sia il sostegno all'esercizio positivo del ruolo genitoriale, ogni qual volta si presenti una situazione di bisogno complesso e nel nucleo sia presente un bambino o una bambina nei primi mille giorni della sua vita. Nel Suo Comune avete attivato interventi di questo tipo e, in caso positivo, è possibile una prima valutazione?

Nel Comune di Napoli abbiamo attivato il servizio Poli Territoriali per la Famiglia, uno per ogni Municipalità, per un totale complessivo di 10 poli. Il Polo prevede al suo interno la realizzazione coordinata e congiunta delle attività del servizio di Centro per le Famiglie e di Mediazione Familiare, così come definiti nel Regolamento Regionale 4/2014. In particolare, opera in una logica sistemico familiare e interviene in maniera specifica per promuovere il benessere dell'intero nucleo familiare, attraverso un sostegno educativo/relazionale, anche in una dimensione preventiva, alla famiglia in ogni fase del ciclo di vita, avendo come obiettivo specifico quello di attuare una presa in carico dell'intero nucleo e garantire ai bambini la possibilità di vivere in contesti familiari positivi e tutelanti.

E' un servizio finalizzato a promuovere l'accompagnamento alla genitorialità positiva incentivando tutti i processi che facilitano o sostengono le relazioni familiari (di coppia o genitori-figli) con particolare attenzione alle "crisi" familiari (separazione, divorzio, affidamento dei figli) e, laddove possibile, la valorizzazione delle famiglie-risorse (famiglie appoggio-famiglie affidatarie).

L'assunto di partenza è di non implementare percorsi di intervento in favore del singolo individuo, ma di tenere al centro l'approccio sistemico relazionale e non prescindere dall'azione di intervento nella rete primaria familiare, in considerazione della rappresentazione della famiglia intesa come sistema che, qualora divenuto portatore di disfunzionalità, può condizionare i comportamenti di ogni singolo componente e produrre malessere.

La presa in carico dei nuclei familiari avviene nel servizio in questione mediante la definizione di un progetto quadro in favore del nucleo familiare, che non può prescindere dalla partecipazione attiva di quest'ultimo e che prevede la collaborazione di tutti gli attori ed i referenti dei diversi dispositivi attivati in un arco di tempo delimitato (massimo 12 mesi, al fine di evitare forme di cronicizzazione della presa in carico), per il raggiungimento degli obiettivi definiti e condivisi con il nucleo.

Anche in questo caso, la progettazione è preceduta da una valutazione diagnostica, che può prevedere una fase di osservazione congiunta condotta dall'equipe multidisciplinare (assistente sociale, educatore, psicologo, ecc.).

Gli interventi possono essere i seguenti:

a) Interventi domiciliari:

Il fulcro dell'intervento di educativa domiciliare non è centrato sulla protezione del bambino ma alla protezione ed all'arricchimento dei legami con i familiari e con le altre persone per lui significative. L'educazione domiciliare alle relazioni familiari è da considerarsi quale intervento preventivo al maltrattamento ed anche alla collocazione extra familiare, ma il suo impiego non deve essere sostenuto in antitesi alla collocazione in comunità. Il fine dell'intervento è la buona relazionalità tra il minore e la famiglia di origine; pertanto al centro della costruzione del progetto di intervento è posto il lavoro sulla relazione tra genitore e figlio e quindi sulla genitorialità.

Per tale misura di intervento, in quanto delineata come attività di prevenzione, sarà privilegiata la presa in carico di nuclei familiari con figli nella prima infanzia 0-6 anni, in cui le figure genitoriali di riferimento saranno affiancate in un'ottica di scambio e tutoraggio. Nel caso di famiglie di neo-genitori, con figli in età 0-3 anni, si presterà particolare attenzione a sostenere il ruolo genitoriale nelle prime fasi del nuovo ciclo di vita delle famiglie.

L'educatore, che affianca il nucleo nella gestione dell'intervento, condivide altresì la progettazione, la strutturazione del percorso e il monitoraggio in itinere, con la collaborazione dello psicologo. Quest'ultimo a sua volta realizza incontri periodici con la famiglia sia nella fase di conoscenza e assestement, sia nel corso dell'intervento di accompagnamento familiare. Inoltre, l'equipe che opera sul caso, composta da educatore e psicologo, si incontra periodicamente per condividere la progettazione dell'intervento, la definizione degli obiettivi e delle azioni e l'andamento del percorso insieme al coordinatore/referente del dispositivo (che può essere il Coordinatore o l'assistente sociale del Polo territoriale per le famiglie).

b) Percorsi di accompagnamento alla genitorialità vulnerabile, sostenuti dall'equipe multidisciplinare nella sede del Polo territoriale per le famiglie:

Tale dispositivo si può attivare laddove nella costruzione del progetto quadro in favore della famiglia si rilevino nodi problematici relativi a difficoltà nella relazione tra genitore e figlio o difficoltà nella gestione delle relazioni familiari tra uno o più componenti, dovuta a intensa conflittualità, comunicazione poco efficace, particolari momenti di fragilità che turbano gli equilibri familiari. In tali casi l'equipe dei Poli territoriali per le famiglie può predisporre, con la collaborazione del nucleo familiare, dei percorsi volti a supportare la buona genitorialità e la comprensione della natura delle difficoltà relazionali, al fine di attivare risorse e nuove modalità di relazione in sintonia con il benessere soggettivo e familiare.

Dott. Renato Sampogna
Dirigente del Servizio Programmazione Sociale
Comune di Napoli

3.3 I Progetti Utili alla Collettività (PUC)

Il decreto RdC introduce, all'articolo 4, comma 15, l'obbligo per i beneficiari della misura ad offrire, nell'ambito del Patto per il lavoro e del Patto per l'inclusione sociale, la propria disponibilità per la partecipazione a Progetti utili alla collettività da svolgere presso il Comune di residenza.

L'obbligo rappresenta una delle principali novità della misura rispetto al REI, sia per i beneficiari che per i Comuni, chiamati ad attivare progetti in ambito culturale, sociale, artistico, ambientale, formativo e di tutela dei beni comuni, anche in collaborazione con altri enti pubblici o del Terzo settore, nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale.

Una novità che ha destato qualche preoccupazione tra i Comuni, sia per l'iniziale indefinitezza di tali progetti, sia per la complessità e l'onerosità nell'attivarli. Lo stesso decreto sui PUC, nonostante sia frutto del lavoro di un tavolo tecnico di confronto tra ANCI, Ministero e Regioni (nel quale gli Enti locali hanno portato un significativo contributo mettendo a disposizione le proprie conoscenze e la propria esperienza sui territori), lascia ancora alcune perplessità e timori per la fase attuativa.

Per tale motivo l'ANCI, nella seduta di Conferenza Unificata del 17 ottobre 2019, ha dato intesa sullo schema di decreto condizionandola all'accoglimento di un emendamento, finalizzato a prevedere una revisione correttiva in esito ad un primo periodo di 12 mesi.

Infatti, seppure l'attivazione di Progetti utili alla collettività rappresenti una facoltà per i Comuni (mentre la partecipazione agli stessi si configura come obbligo per i beneficiari RdC), si tratta di uno strumento complementare ai Patti per l'inclusione e ai Patti per il lavoro nel percorso di attivazione della persona inclusione e di fuoriuscita dalla marginalità, sociale o lavorativa che sia.

E' una sfida importante per i Comuni, poiché l'aspettativa da parte dei beneficiari è alta. In attesa che la componente lavoro venga rafforzata e possa quindi avviare quel percorso di presa in carico che i Comuni, per mandato ed esperienza, hanno sempre svolto, l'Ente locale, in quanto soggetto di maggiore prossimità ai cittadini, è chiamato a rispondere comunque ai bisogni e alle richieste dell'intera platea del RdC, proponendo Progetti utili alla collettività.

Infatti, a differenza dei Patti per l’Inclusione sociale e i Patti per il lavoro, la cui attivazione è suddivisa tra Comuni e Centri per l’impiego sulla base delle caratteristiche dei beneficiari legate alla complessità dei bisogni e alla prossimità al mercato del lavoro, i PUC dovrebbero essere attivati per una platea potenziale molto ampia, tutta in capo ai Comuni, che comprende tutti i beneficiari RdC al netto di coloro che sono esentati dagli obblighi previsti dalla misura, che tuttavia possono comunque partecipare ai progetti volontariamente nell’ambito dei percorsi concordati con i Servizi sociali dei Comuni/Ambiti Territoriali.

I PUC possono rappresentare un volano di attivazione sia per persone con fragilità e bisogni complessi, sia per chi, fuoriuscito dal mercato del lavoro, rischia lo scivolamento nella povertà.

La partecipazione a un PUC da una parte mantiene attiva la persona e, dall’altra, contribuisce alla creazione di una rete relazionale utile a chi intraprende un percorso di reinserimento sociale o lavorativo.

Le principali preoccupazioni rappresentate dai Comuni sono legate alla natura del rapporto che si instaura con i beneficiari RdC nel progetto, che potrebbe esporre le Amministrazioni comunali a vertenze di tipo lavorativo, nonché agli oneri organizzativi per l’attivazione di progetti per una platea tanto ampia nel caso delle Città più grandi, ma anche eccessivamente esigua nel caso di piccoli Comuni.

Per quanto riguarda la richiesta da parte dei Comuni di chiarire la natura non lavorativa del rapporto e definire conseguentemente il parametro delle tutele e la normativa di riferimento, questa ha trovato in parte risposta nel decreto sui PUC.

Quest’ultimo, infatti, chiarisce che il principio cardine di tali progetti è che le attività previste non sono in alcun modo assimilabili a lavoro subordinato o parasubordinato o autonomo, trattandosi di attività (contemplate nell’ambito del Patto per il Lavoro o del Patto per l’Inclusione Sociale) che il beneficiario RdC è tenuto a prestare ai sensi dell’articolo 4, comma 15, del d.l. 4/2019, e che, pertanto, non danno luogo ad alcun ulteriore diritto.

I progetti dovranno essere individuati in coerenza con il profilo professionale del beneficiario, con le competenze acquisite, con gli interessi e le propensioni emerse, nonché in rapporto ai bisogni e alle esigenze della comunità, tenuto conto anche delle opportunità che le risposte a tali bisogni offrono in termini di *empowerment* delle persone coinvolte.

A tal riguardo le attività previste nei PUC devono intendersi evidentemente complementari, a supporto e integrazione rispetto a quelle ordinariamente svolte dai Comuni e dagli Enti pubblici coinvolti. Ne consegue che le attività progettate dai Comuni/Ambiti in collaborazione con il Terzo Settore e altri Enti pubblici non devono prevedere il coinvolgimento in lavori/opere pubbliche, né le persone coinvolte possono svolgere mansioni in sostituzione di personale dipendente dall'Ente pubblico (o dell'ente gestore nel caso di esternalizzazione di servizi) o dal soggetto del privato sociale. Inoltre, le persone coinvolte non possono ricoprire ruoli o posizioni nell'organizzazione del soggetto proponente il progetto e non possono sostituire lavoratori assenti a causa di malattia, congedi parentali, ferie ed altro, né tantomeno essere utilizzati per sopperire a temporanee esigenze di organico in determinati periodi di particolare intensità di lavoro. Allo stesso modo, le attività previste dai PUC non possono essere sostitutive di analoghe attività affidate esternamente dal Comune.

La mancata partecipazione ai progetti da parte dei beneficiari del Reddito di Cittadinanza, tenuti agli obblighi, nel caso in cui il Comune di residenza li abbia istituiti, comporta la decadenza dal beneficio, e l'obbligo di segnalazione da parte del Comune per il tramite della Piattaforma digitale GEPI del Reddito di cittadinanza.

L'impegno richiesto ai Comuni per l'attivazione di tali progetti non è di poco conto, seppure molti di loro possano mettere a frutto un patrimonio di esperienze affini realizzate sui territori spontaneamente, nell'ambito di progetti di volontariato, Servizio civile o con #Diamociunamano, il fondo sperimentale finalizzato a valorizzare le esperienze di volontariato di alcune tipologie di soggetti svantaggiati (tra cui stranieri richiedenti asilo in possesso del relativo permesso di soggiorno e detenuti ed internati impegnati in attività volontarie e gratuite, momentaneamente non attivi sul mercato del lavoro).

L'attivazione di un PUC, infatti, richiede un impiego di risorse, umane ed economiche, non indifferente. Comporta in primo luogo un lavoro di ideazione e progettazione, direttamente o attraverso un partenariato con il Terzo settore, procedure amministrative complesse e un forte coordinamento interno al Comune tra diversi uffici al di là di quello sociale, nonché un'attività di gestione e monitoraggio per tutta la durata del progetto. Il Comune, inoltre, provvede a coprire i costi assicurativi per infortuni e malattie dei volontari, a garantire la sicurezza, a fornire la strumentazione adeguata alla realizzazione del progetto e a formare i volontari.

Se questa onerosità si amplifica, come già detto, nei grandi Comuni per via dell'elevato numero di beneficiari, può rappresentare una difficoltà anche nei più piccoli chiamati a mettere in campo un sforzo, amministrativo in primis, non commisurato al un numero esiguo di beneficiari presenti sul suo territorio.

L'interlocuzione di ANCI con il Ministero ha portato a introdurre nel decreto attuativo alcune previsioni a supporto delle Amministrazioni comunali, definendo gli elementi essenziali da riportare nel progetto: identificativo/titolo del progetto; servizio/soggetto promotore/attuatore; luogo e data di inizio; luogo e data di fine; descrizione delle attività; finalità (evidenziando quelle civiche, solidaristiche e di utilità sociale); numero dei beneficiari RdC coinvolti; loro abilità e competenze; modalità e tempistiche per il loro coinvolgimento; materiali e strumenti di uso personale; materiali e strumenti di uso collettivo; costi da sostenere, compresi quelli relativi alle coperture assicurative ed al coordinamento; responsabile e supervisore del progetto.

Per facilitare l'attuazione dei PUC, verranno messi a disposizione dei Comuni/Ambiti territoriali dei formati/modelli di manifestazione di interesse (avviso, schema di adesione), di scheda di progetto e di procedure/convenzioni con enti promotori.

Il decreto attuativo, inoltre, disciplina all'articolo 3 gli obblighi in materia di salute e sicurezza in capo ai Comuni. A tal proposito il Ministero ha avviato con l'INAIL un'interlocuzione al fine di individuare procedure semplificate e un regime forfettario per la copertura assicurativa contro gli infortuni e le malattie professionali.

Nel testo del provvedimento, inoltre, sono riportate a titolo esemplificativo alcune esperienze realizzate nei sei ambiti di intervento, da cui i Comuni, soprattutto quelli con minore esperienza, possono trarre spunto per l'attivazione di PUC sui propri territori.

Anche riguardo agli aspetti più strettamente legati alla gestione, il decreto accoglie le richieste dei Comuni di definire alcuni principi cui attenersi, che garantiscano uguale trattamento dei beneficiari e riducano la discrezionalità. Questi riguardano essenzialmente il monitoraggio dell'adesione e della partecipazione al progetto anche ai fini di un eventuale conseguente decurtazione/decadenza dal beneficio, principio di rotazione tra progetti dei beneficiari, flessibilità di partecipazione.

Infine il provvedimento chiarisce quali oneri per l'attivazione e la realizzazione dei PUC possono essere posti a carico del Fondo Povertà e del PON inclusione, nell'ambito del quale verrà emanato un Avviso non competitivo dedicato proprio al finanziamento di tali progetti.

A regime il coordinamento tra Comuni, titolari dei PUC attivati, e i Centri per l'impiego sarà mediato e facilitato dalla piattaforma informatica GePI, implementata con un'apposita sezione dedicata. Il catalogo dei PUC attivati, per ambito di attività e numero di posti disponibili, sarà messo a disposizione e aggiornato mensilmente dal Comune sulla piattaforma GePI, che dialogherà con la piattaforma per il Patto per il lavoro riservata ai Centri per l'impiego.

L'abbinamento tra progetti e beneficiari avviene garantendo una coerenza tra le caratteristiche dei progetti e le competenze del beneficiario – incluse quelle acquisite in esperienze lavorative precedenti, oltre che in ambito formale, non formale e informale – nonché gli interessi e le propensioni emerse nel corso del colloquio sostenuto presso il Centro per l'impiego o presso il Comune.

Per garantire equità nella partecipazione ai PUC, in caso non sia possibile, soprattutto nella prima fase di avvio, attivarne in numero sufficiente a garantire la partecipazione dell'intera platea, i Comuni hanno raccomandato l'individuazione di un criterio di partecipazione prioritaria in base all'importo del beneficio, richiesta accolta dal Ministero.

Infatti, il decreto ha stabilito in tal caso come criteri di priorità la partecipazione di almeno un componente per nucleo familiare, individuato nel componente più giovane tra quelli tenuti agli obblighi, e l'assegnazione prioritaria ai beneficiari con classe di importo del beneficio economico del RdC maggiore.

Restano molte perplessità per la gestione della fase transitoria, in attesa dell'implementazione della piattaforma GePI che consentirà di facilitare l'abbinamento tra progetti e beneficiari. I Comuni infatti intravedono un ulteriore elemento di aggravio in tale fase in cui le procedure non sono ancora automatizzate. Il decreto stabilisce che si procede all'assegnazione secondo l'ordine di convocazione dei beneficiari da parte dei Comuni e dei Centri per l'impiego ai fini della definizione, rispettivamente, dei Patti per l'inclusione e dei Patti per il lavoro, sulla base di una quota di posizioni nei PUC preventivamente individuata da ciascun Comune da riservare e comunicare ai Centri per l'impiego territorialmente competenti.

L'ANCI sarà impegnata nei prossimi mesi a monitorare l'avvio e la gestione dei PUC sui territori, raccogliendo e rappresentando come sempre le istanze dei Comuni ed eventualmente chiedendo al Ministero di intervenire, laddove necessario, con dei correttivi in corso d'opera che agevolino il lavoro delle Amministrazioni comunali nell'offrire, per mandato istituzionale e non per obbligo, uno strumento aggiuntivo di emancipazione e affrancamento dalla condizione di marginalità, che si integri all'interno di un percorso pensato e costruito intorno al nucleo familiare.

L'intervista al Comune di Firenze

Rispetto alle precedenti misure di contrasto alla povertà, i Progetti utili alla collettività rappresentano la novità più rilevante per i Comuni nell'ambito del Reddito di Cittadinanza. A Suo avviso come si inseriscono i PUC nel più ampio progetto di presa in carico che riguarderà i nuclei familiari beneficiari?

I beneficiari di Reddito di Cittadinanza sono tenuti a offrire la propria disponibilità a partecipare a progetti utili alla collettività, in coerenza le proprie competenze, per un numero considerevole di ore (da un minimo di 8 ad un massimo di 16 ore a settimana).

L'impiego dei beneficiari nei PUC risponde da un lato al principio di "condizionalità" che ha caratterizzato gli interventi di contrasto alla povertà a partire dal REI, dall'altro rappresenta la declinazione operativa di un altro fondamentale principio che è quello della "partecipazione" del destinatario della prestazione al percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa; una sorta di restituzione alla collettività per quanto ricevuto. Il coinvolgimento in un progetto può dare un senso di utilità e di realizzazione, oltre che un'occasione per acquisire ulteriori competenze o sperimentare nuovi interessi in ambiti diversi da quelli soliti o preferiti dal soggetto.

Molti Comuni hanno un'esperienza pluriennale su Progetti utili alla collettività, esistono numerose esperienze virtuose sui territori. Con il Reddito di Cittadinanza, tuttavia, quello che preoccupa i Comuni è l'ampiezza della platea. Secondo Lei quali saranno le principali difficoltà a cui andrà incontro un Comune nell'attivare PUC?

I PUC rappresentano certamente un'opportunità per l'Amministrazione comunale, un importante strumento e un'occasione per potenziare le risposte ai cittadini in termini di servizi offerti negli ambiti previsti dalla norma e dettagliati nell'accordo in sede di Conferenza Unificata. È evidente, nello stesso tempo, che accanto alle potenzialità rappresentate dalla norma, convivono non poche difficoltà rappresentate soprattutto dallo sforzo notevole che l'Amministrazione comunale dovrà fare, dal punto di vista organizzativo. In particolare è opportuno evidenziare i seguenti aspetti di maggior preoccupazione:

- 1) la difficoltà circa la gestione di un alto numero di soggetti (il Comune di Firenze ha quasi 3 mila nuclei beneficiari e ipotizzando di attivare anche un solo componente per nucleo, si stimano almeno 23mila ore di impegno a settimana), che comporta lo sforzo armonizzato di diverse unità organizzative (uffici) che compongono la macchina comunale. Si sta infatti ipotizzando un impiego giornaliero di circa 550 persone in ambiti che spaziano dalla cultura, al sociale, passando per l'ambiente e la tutela dei beni comuni;
- 2) lo sforzo organizzativo ed economico (nonostante l'impegno da parte del Ministero per l'utilizzo del Fondo Povertà) per garantire l'attuazione delle disposizioni normative in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro;
- 3) la difficoltà di garantire, nonostante la carenza, il personale amministrativo funzionale all'azione di tutoraggio e controllo delle presenze e delle ore previste, per ciascun destinatario, all'interno dei PUC.

Dott. Alessandro Licitra
Dirigente del Servizio Sociale Professionale
Comune di Firenze

4. Le sfide future

In esito al percorso fin qui descritto che l'ANCI ha portato avanti in rappresentanza delle istanze dei Comuni, prende finalmente avvio la fase che chiama direttamente in campo le Amministrazioni comunali (e i Centri per l'impiego per la parte lavorativa) con la presa in carico dei nuclei beneficiari e l'attivazione dei Progetti utili alla collettività.

La misura, partita prima di aver risolto alcuni nodi operativi fondamentali, deve ancora dispiegare i suoi effetti concreti e sconta oggi una sfasatura temporale tra l'erogazione dei sussidi economici avvenuta all'indomani dell'approvazione del decreto legge 4/2019 (a partire dall'aprile scorso), le attività dei Centri per l'impiego (avviate a settembre) e quelle dei Comuni in fase di avvio.

Resta ancora da raggiungere la piena operatività della piattaforma digitale, strumento essenziale per effettuare i controlli previsti, gestire le attività legate alla misura e rivolte ai beneficiari – progetti di attivazione e PUC - nonché lo scambio di informazioni, realizzando così la *governance* interistituzionale. Sono inoltre attesi dai Comuni alcuni provvedimenti legislativi attuativi: l'accordo sui criteri di rinvio dei beneficiari dai CPI ai Servizi sociali e l'accordo per esonerare dagli obblighi di verifica i Comuni che già alimentano l'Anagrafe nazionale della popolazione residente.

Nelle more della completa attivazione della piattaforma e della conseguente automatizzazione di alcuni processi, nonché dell'emanazione dei succitati provvedimenti, la gestione della fase transitoria risulta particolarmente gravosa e difficile soprattutto in rapporto all'ampiezza della platea dei beneficiari.

Infatti, da quanto emerge dalla rilevazione effettuata dall'Osservatorio statistico dell'Inps (aggiornata all'8 ottobre u.s.) l'erogazione statale del sussidio economico ha già raggiunto un elevato numero di beneficiari: dall'istituzione del beneficio risultano 982 mila nuclei le cui domande sono state accolte; di questi, 39 mila sono poi decaduti dal diritto. I 943 mila nuclei restanti sono costituiti da 825 mila nuclei percettori di Reddito di Cittadinanza (con 2,2 milioni di persone coinvolte) e da 118 mila nuclei percettori di Pensione di Cittadinanza (con 134 mila persone coinvolte).

La platea è molto estesa e l'impatto sui Comuni sarà notevole. Risulta quindi fondamentale il potenziamento dei servizi comunali attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dal Governo. Tuttavia, per quanto ci siano finanziamenti dedicati - destinati peraltro a garantire dei Livelli essenziali delle prestazioni - il processo di rafforzamento richiede da un lato il superamento degli impedimenti amministrativi e burocratici legati alle assunzioni di personale e ai vincoli alla spesa, dall'altro una più efficace assistenza tecnica per la progettazione e la rendicontazione delle spese, nonché una maggiore semplificazione delle procedure.

Il rischio è quello che a fronte di un investimento di risorse senza precedenti destinate al contrasto della povertà, quelle riservate al potenziamento dei servizi comunali siano utilizzate solo parzialmente.

Alla luce dei nuovi e maggiori oneri in capo ai Comuni nell'attuazione del Reddito di Cittadinanza, sia riguardo alla presa in carico che all'attivazione di Progetti utili alla collettività e ai controlli anagrafici, l'esigenza di una deroga ai limiti di assunzione sia per gli operatori sociali che per il personale amministrativo diventa di fondamentale importanza. Ciò anche in considerazione del fatto che in molte realtà territoriali i vincoli assunzionali gravano ormai da tanti anni e non hanno consentito un serio *turnover* del personale uscente, anche alla luce degli effetti di "Quota 100" che ha indebolito la dotazione organica dei Comuni.

Inoltre è necessario superare l'attuale limite all'utilizzo delle risorse in disavanzo, soprattutto quando interessano Comuni capofila di ambito o gestione associata, con conseguenze anche sui Comuni afferenti. Come pure occorre affrontare i problemi che incontrano i Comuni in dissesto e pre-dissesto finanziario per quelle risorse dedicate all'attuazione del RdC, livello essenziale da garantire ai cittadini.

Pertanto l'ANCI, già nell'iter di approvazione della legge di bilancio 2020 e nelle sedi di confronto con il Governo, rinnoverà il suo impegno a richiedere il superamento di tali ostacoli alla spesa e alle assunzioni, che rischiano di depotenziare la misura e di fatto limitano l'erogazione dei servizi, penalizzando proprio i cittadini più fragili.

Il Reddito di Cittadinanza è ad oggi la misura di contrasto alla povertà in Italia con il più ingente investimento di risorse, con la copertura più ampia rispetto alla platea di beneficiari e con una *governance* articolata che coinvolge diversi attori.

E' una sfida importante per tutti, ci auguriamo pertanto che la misura possa dispiegare tutto il suo potenziale sia nel sostegno ai cittadini nel percorso di fuoriuscita dalla povertà, sia come occasione di potenziamento dei servizi territoriali, a favore non solo dei beneficiari RdC ma di tutti i cittadini.

[*www.fondiwelfare.it*](http://www.fondiwelfare.it)

