

X LEGISLATURA
COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, IL CONTROLLO
E LA VALUTAZIONE

Parere n. PC/RI/III-X/42/2013 espresso:
all'unanimità: a maggioranza:

Estratto del processo verbale della seduta n. 63 del 19 febbraio 2013

Commissione permanente destinataria: III

Oggetto: Relazione presentata ai sensi dell'art. 24 (*Clausola valutativa*) della legge regionale 7 luglio 2006, n. 11 <<*Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità*>> .

Presiede:	Pedicini
Sono presenti:	Colussi, Corazza, De Mattia, Gabrovec, Pustetto e Sasco
Sono assenti:	Asquini, Baiutti e Marini
Partecipa:	Lupieri (art. 39 Reg. int.)
Interviene	Molinaro (Assessore all'istruzione, università, ricerca, famiglia, associazionismo e cooperazione) con Spadotto e Parma
Assiste:	Di Marzo
Verbalizza:	Cossutti

Il Comitato per la legislazione, il controllo e la valutazione, nella seduta del 19 febbraio 2013 - con inizio dei lavori alle ore 10.45 - ha esaminato la relazione triennale (2009-2011) presentata dalla Giunta regionale in adempimento all'onere informativo previsto dalla clausola valutativa (art. 24) della legge regionale 7 luglio 2006, n. 11 <<Interventi regionali a sostegno della famiglia e della genitorialità>>, ai fini del parere da rendere alla III Commissione permanente, ai sensi dell'articolo 150, c. 1, lettera a) del regolamento interno.

Acquisita la nota istruttoria prodotta e brevemente illustrata dall'ufficio di supporto (allegato 1) - in particolare sul punto della rispondenza della relazione al mandato informativo della clausola che assiste la legge 11, alla luce dei criteri che informano il parere del Comitato (qualità e rispondenza dell'informativa alle previsioni di legge) - il PRESIDENTE ha posto all'attenzione anche la questione dell'opportunità di interrogarsi ex post sulla qualità delle clausole valutative per eventualmente adeguarle laddove risulti necessario, con la precisazione da parte dell'Ufficio che la clausola vigente non è quella a suo tempo proposta dal Comitato.

L'Assessore MOLINARO è intervenuto a circostanziare gli aspetti di fondo dell'attuazione data alla legge 11, fornendo aggiornamenti rispetto alle informazioni prodotte nella relazione all'esame e rispondendo alle sollecitazioni e alle domande poste:

- dal PRESIDENTE, circa gli interventi realizzati per il sostegno alle attività di formazione e informazione sulla vita familiare ed ai progetti delle famiglie, nella considerazione che per rilevarne la portata non bastino i dati numerici ma vadano analizzati contenuti e caratteristiche dei progetti, oltre a quello che può essere stato il modello familiare assunto a riferimento e i percorsi valoriali tracciati;

- dal consigliere COLUSSI, interessato a capire perché l'ente pubblico debba intervenire a finanziare su domanda "la socialità" delle famiglie - fenomeno che a suo giudizio emerge naturalmente nella spontaneità delle relazioni e delle forme di aggregazione - nel mentre gli interventi pubblici dovrebbero dare risposte alle generali situazioni di bisogno;

- dal consigliere LUPIERI (intervenuto ex art. 39 Reg. int.) sui seguenti aspetti: a) quale sia il percorso allo studio per l'integrazione delle politiche per la famiglia, che vedono coinvolte Direzioni diverse, nel quadro generale del welfare regionale; b) se non sia opportuno allargare gli interventi regionali della Carta famiglia, allo stato limitati al beneficio energia elettrica, e se i fondi allocati siano sufficienti a coprire la domanda crescente da parte delle famiglie; c) se si possa in generale fare di più con riguardo alle politiche per la famiglia.

Con la premessa che il triennio considerato nella relazione è stato quello di prima attuazione della normativa, che ha visto affiancarsi all'adozione della disciplina regolamentare l'attività di gestione degli interventi, l'Assessore MOLINARO ha esposto le proprie considerazioni e fornito le seguenti delucidazioni e informazioni:

- quanto alla clausola valutativa e al processo di valutazione degli interventi, un giudizio sull'adeguatezza o meno della clausola valutativa potrà intervenire solo ad attuazione completa della normativa, poiché se i quesiti sono sì pertinenti riguardano però uno scenario non ancora del tutto

realizzato, dovendosi anche tener conto che nelle dinamiche sociali tre anni sono insufficienti per registrare cambiamenti significativi;

- nel processo attuativo della legge, che prevede una pluralità d'interventi, è stata operata la scelta di fondo, dettata dalla situazione di crisi economica, di privilegiare le azioni di trasferimento delle risorse rispetto all'erogazione dei servizi ;

- le difficoltà incontrate hanno riguardato, sul piano generale, la manovrabilità degli strumenti programmatori a disposizione per corrispondere all'obiettivo dell'unitarietà dell'azione regionale per gli interventi intersettoriali da finanziarsi con l'apposito Fondo, la cui operatività è stata necessariamente differita in relazione all'approvazione definitiva del Piano triennale, con il quale sono ormai state compiutamente definite tutte le linee d'azione e sulla sua attuazione riposa la possibilità di procedere ad una valutazione unitaria;

- sui risultati degli interventi realizzati è comunque possibile effettuare delle prime valutazioni:

a) per Carta famiglia, l'andamento delle attivazioni è ulteriormente cresciuto rispetto ai dati del triennio, interessando circa 50mila famiglie – sia per una maggiore conoscenza dello strumento da parte della cittadinanza che per il probabile diffondersi delle situazioni di difficoltà dovute alla crisi - e il beneficio energia elettrica ha consentito di abbattere più del 50% dei costi dichiarati dalle famiglie beneficiarie;

b) per gli assegni di natalità, si è riusciti ad erogare il beneficio ad un nato su due, coprendo tutte le domande; .

c) per il sostegno ai progetti delle famiglie, i dati rilevano il finanziamento di 123 domande sulle 152 presentate, con il coinvolgimento progettuale di oltre 5mila famiglie che rappresenta in sé una risposta molto forte all'attivazione dell'intervento;

- per l'espansione dei benefici della Carta Famiglia, si sta lavorando sulla realizzazione di misure ulteriori: è di imminente pubblicazione l'avviso per la selezione di soggetti, della grande distribuzione o anche fra i piccoli commercianti, che potranno applicare sconti su un determinato paniere di prodotti; mentre per quanto concerne l'adeguatezza delle risorse finanziarie gli stanziamenti a bilancio 2013 sono solo una parte di quelli necessari, andando a coprire i primi 8 o 9 mesi dell'anno e che l'impegno era comunque di implementarle.

- nella realizzazione degli interventi un peso determinante l'hanno avuto i Comuni e la circostanza che il riscontro sul loro orientamento organizzativo, quanto a gestione singola o associata, abbia visto un ricorso scarso alla gestione associata va spiegata con il fatto che solo negli ultimi Piani di Zona è stato introdotto il tema delle politiche per la famiglia, per cui è lecito attendersi per il futuro uno spostamento della gestione degli interventi verso le forme associate; al contempo tale novità costituisce la premessa per pervenire all'integrazione degli interventi del welfare regionale, con la costruzione di un piano dei servizi che parta dal basso e non dall'alto;

- con riguardo alla dimensione valoriale degli interventi di formazione e informazione ed al finanziamento della progettualità delle famiglie, posto che nello spirito della legge la famiglia viene riguardata come soggetto sociale fondante della comunità e come risorsa per rin vigorire la socialità, si è inteso, da un lato, portare a sistema iniziative che già erano operanti nel territorio, senza individuazione preventiva di un modello familiare di riferimento. I soggetti promotori degli interventi di formazione e informazione sono stati di fatti i più vari (scuole, parrocchie, Comuni, associazioni, ecc.), con l'esito che le famiglie hanno iniziato a fare qualcosa insieme, da protagoniste, sul fronte dell'altro intervento teso a finanziarne i progetti, che hanno in particolare riguardato l'educazione (doposcuola, pre-accoglimento, etc). L'operazione è stata un generatore di socialità, che non va più data per scontata come

nell'obiezione avanzata dal consigliere Colussi, con un valore aggiunto molto alto: la cittadinanza scopre le proprie potenzialità e le traduce in termini di sussidiarietà in qualcosa che concretamente serve alla comunità stessa. Il passaggio fondamentale è che l'ente pubblico da erogatore di servizi ne diventa promotore e sostenitore, con le famiglie che si associano e diventano soggetti attivi facendosi carico di organizzare e gestire nuovi servizi che costerebbero molto di più se interamente a carico dell'ente;

- il punto è che andrebbe avviata una riflessione profonda sulle scelte da compiere per la tenuta del quadro generale : le ristrettezze di bilancio impongono di decidere cosa la Regione deve continuare a fare e cosa deve dismettere, guardando ai risultati ottenibili e alla loro concreta utilità.

I lavori si sono conclusi con la proposta del PRESIDENTE - approvata dal COMITATO all'unanimità - di rimettere alla III Commissione permanente le informazioni e i chiarimenti forniti dall'Assessore e gli interventi sopra riportati, unitamente all'allegata nota istruttoria, con l'incarico ai consiglieri DE MATTIA e PUSTETTO di riferirne in Commissione.

IL PRESIDENTE
Antonio Pedicini

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO
Ugo De Mattia

LA RESPONSABILE DELEGATA DI P.O.
Rita Di Marzo

**Comitato per la legislazione
il controllo e la valutazione**

Nota istruttoria
n. 14/2013

**La prima relazione sulla
attuazione della l.r. 11/2006
(triennio 2009-2011)**

Gli interventi regionali a
sostegno della famiglia
e della genitorialità

Il parere del Comitato:
rispondenza alle previsioni di
legge e qualità dell'informativa

**Gli interventi regionali a sostegno
della famiglia e della genitorialità**

La legge 11 è stata revisionata nel 2010 (l.r. n. 7) alla luce di una diversa qualificazione degli interventi regionali a sostegno della famiglia in chiave promozionale e di sussidiarietà, con dichiarato abbandono della precedente connotazione assistenziale e con l'ampliamento delle linee d'intervento allora a regime (Carta famiglia, assegno di natalità) mediante nuovi strumenti pensati per accompagnare la responsabilità genitoriale - nei compiti di cura, educazione e tutela dei figli - e sostenere le situazioni di disagio socio-economico con particolare attenzione alle famiglie numerose. Nuova attenzione è posta al coinvolgimento delle famiglie nella progettazione degli interventi e dei servizi, favorendone l'auto-organizzazione e la gestione associata (Registro dell'associazionismo familiare, non ancora istituito). L'attuazione degli interventi è curata dai Comuni, che possono agire singolarmente o nelle forme associate o delegate previste dalla normativa vigente.

La programmazione degli interventi è affidata a un Piano triennale (assoggettato a parere della Commissione consiliare competente, del CAL e della Consulta regionale della famiglia) che ha la funzione di assicurare l'organicità dell'azione regionale nell'attuazione delle politiche per la famiglia che non sono tutte nella competenza della struttura amministrativa dedicata (*Servizio politiche per la famiglia e lo sviluppo dei servizi socio-educativi*).

Per il finanziamento delle politiche per la famiglia la legge prevede un apposito fondo (risorse regionali, comunitarie, statali o di altra provenienza) da ripartirsi annualmente fra le diverse linee d'azione del Piano. La sua operatività è stata però differita con le due ultime leggi finanziarie regionali, in prima battuta al 2013 e poi al 2014, rimanendo pertanto i diversi interventi finanziati secondo le poste specificatamente dedicate dalle singole disposizioni autorizzative di spesa.

Alla Consulta regionale della famiglia – reistituita nel 2011 - sono affidate funzioni propositive e consultive su atti normativi e di programmazione, di verifica dell'attuazione e dell'efficacia degli interventi e di

analisi delle condizioni di vita della famiglia nel territorio regionale.

Il primo Piano triennale (2012-2014) ha visto il recepimento dell'apporto propositivo della Consulta. Rispetto alla relazione all'esame, dal Piano emergono informazioni aggiornate sullo stato d'attuazione della legge: buona parte degli interventi è stata disciplinata ed è in corso di attuazione, con alcune eccezioni (artt. 8 *ter* - soluzioni abitative per nuove famiglie; 9 - sostegno alla funzione educativa; 11 - voucher per l'accesso e servizi e prestazioni).

All'ASS 5 Bassa Friulana – Area Welfare sono state affidate attività di supporto alla programmazione e alla progettazione e gestione di alcuni interventi.

Sostegno alle nascite (art. 8 bis)

Gli assegni *una tantum* erogati tramite i Comuni, con importi variabili per la nascita o adozione del primo figlio, di quelli successivi o di gemelli (a partire dal 2010 dai 600 agli 810 euro), hanno visto la ripartizione provinciale che segue. Nel 2010 il beneficio ha riguardato più della metà dei nuovi nati (= 10.337):

	2007	2008	2009	2010	2011
GO	708	690	670	641	648
PN	1.492	1.454	1.492	1.461	1.611
TS	933	953	939	960	961
UD	2.228	2.275	2.322	2.291	2.255
Totale	5.361	5.372	5.423	5.353	5.475

Per quanto riguarda la tipologia di assegni il numero di quelli per il primo figlio e quelli per i successivi sono di entità molto simile; molto più basso è il numero di assegni erogati per gemelli o adozioni di più figli.

Carta Famiglia (art. 10)

Dal 2008 è attivo il contributo regionale energia elettrica e il numero di carte attivate risulta in costante crescita.

:	2008	2009	2010	2011
GO	3.966	4.900	4.967	5.726
PN	5.668	8.471	8.791	10.523
TS	5.147	6.432	6.730	7.813
UD	10.683	13.541	14.367	17.399
Totale	25.464	33.344	34.855	41.461

Le risorse trasferite ai Comuni per l'attivazione di benefici locali (riduzioni tariffe; agevolazioni fiscali; benefici economici), sono state prevalentemente impiegate (dati 2009) per la riduzione di tasse e imposte comunali (il 60,49%) e per i servizi educativi (il 32,72%)

Sostegno alle famiglie numerose (art. 9 ter)

L'intervento prevede agevolazioni per l'acquisizione di beni e servizi (erogazioni dirette, sconti o voucher). A fronte di 1.721 nuclei familiari numerosi rilevati a giugno 2010, nel Piano triennale si riferisce che, dal monitoraggio 2011, risultano erogati benefici a oltre 1.400 nuclei familiari (la maggioranza ha beneficiato di importi fra i 1.000 e 1.500 euro).

Sostegno alle gestanti in difficoltà (art. 8)

L'intervento, rivolto a gestanti in situazione di disagio socio - economico (dal 2006 al 2009 in Regione si è rilevata un'interruzione ogni 6 gravidanze) è stato disciplinato in via amministrativa nel 2011 (con un importo massimo erogabile di 3.000 euro); nel medesimo anno i fondi sono stati ripartiti tra gli Enti gestori del servizio sociale.

Sostegno ad attività di formazione e informazione sulla vita familiare (art. 7 bis)

A seguito di bando emanato nel 2009 sono stati finanziati 85 progetti di cui 13 per attività di informazione (contributo medio euro 14.421,53) e 72 per attività di formazione (contributo medio euro 13.388,16).

Sostegno ai progetti delle famiglie (art. 18)

Le funzioni amministrative per l'attuazione dell'intervento sono fra quelle delegate all'ASS 5 Bassa Friulana. Il bando è stato emanato nel 2012: su 152 domande presentate ne sono state ammesse 123 (16 le escluse per consegna oltre il termine, le altre per mancanza requisiti), di cui 98 sull'auto-organizzazione di servizi (contributo medio euro 21.857,99) e 25 sullo scambio sociale (contributo medio euro 18.956,70) (dati ripresi da sito ASS 5).

Le risorse regionali impegnate nel triennio

	2009	2010	2011
sostegno nascite	7.850.000,00	4.459.680,00	4.334.152,40
Carta famiglia:			
- energia elettrica*		11.226.614,18	10.540.479,03
- Comuni	2.400.000,00	3.000.000,00	3.000.000,00
gestanti in difficoltà			500.000,00
famiglie numerose		2.071.775,10	1.121,00
formazione famiglie		1.151.427,44	
progetti delle famiglie			1.999.230,00
convenzione ASS 5	200.000,00	229.900,00	
totale	10.450.000,00	22.139.396,72	20.374.982,43

* Le risorse erogate per l'anno 2008 ammontano a poco meno di 10 mln di euro; a partire dal 2009 le risorse vengono impegnate nell'esercizio successivo.

Ad esse vanno aggiunte le risorse riguardanti il settore dei servizi per la prima infanzia:

2009	2010	2011
13.309.000,00	13.490.913,06	14.200.000,00

Il parere del Comitato: rispondenza alle previsioni di legge e qualità dell'informativa

L'esame del Comitato è finalizzato alla resa del **parere** di competenza sulla qualità e la rispondenza dell'informativa alle previsioni di legge ai sensi dell'art. 150, c. 1, l. a) del Regolamento interno, nell'ambito delle attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche regionali.

La relazione è corredata da grafici e tabelle di sintesi che ne facilitano la lettura e da analisi statistiche di

inquadramento di alcuni dei fenomeni sui quali le politiche per la famiglia impattano (numerosità e composizione famiglie, natalità etc.). Al contempo però, la descrizione degli interventi realizzati non sempre si spinge a verificarne l'incidenza sui fenomeni di riferimento, con ciò rimanendo non chiaramente apprezzabile la loro efficacia.

Sul punto della **rispondenza dei contenuti della relazione al mandato informativo** in particolare sotto il profilo dell'eshaustività e congruenza delle risposte date rispetto ai quesiti contenuti nella clausola, si veda il riquadro sottostante.

Art. 24 (Clausola valutativa)

1. La Giunta regionale informa il Consiglio regionale circa l'attuazione della presente legge, dando evidenza dei risultati ottenuti nel promuovere e realizzare gli interventi a sostegno della famiglia e della genitorialità.

2. A tal fine la Giunta regionale, entro il 30 giugno dell'anno successivo al triennio di riferimento, presenta al Consiglio una relazione contenente, in particolare, risposte documentate ai seguenti quesiti:

a) quali sono i risultati relativi alla ripartizione del Fondo per le politiche per la famiglia fra le diverse linee di azione, quali eventuali criticità sono emerse e quali risultati si sono ottenuti in relazione agli interventi finanziati;

b) qual è stato l'orientamento organizzativo prevalente dei Comuni per l'attuazione degli interventi di competenza e quale il livello di integrazione con gli altri servizi del territorio;

c) qual è stato l'apporto delle famiglie in forma associata nella promozione e gestione degli interventi previsti dalla legge.

3. La relazione è resa pubblica insieme agli eventuali documenti del Consiglio regionale o di sue articolazioni che ne concludono l'esame.

La rispondenza al mandato informativo

La relazione descrive il processo d'attuazione della legge e fornisce i dati relativi agli interventi avviati e alle risorse finanziarie dedicate.

La relazione è stata presentata al Consiglio con nota del 26 giugno 2012, nel termine previsto dalla clausola valutativa.

a) A fronte del differimento dell'operatività del Fondo, la relazione riporta il quadro delle risorse stanziato nel triennio 2012-2014 per gli interventi intersettoriali che dovrebbero far capo al Fondo stesso. Se tale differimento è nella relazione giustificato dall'allora non ancora intervenuta approvazione definitiva del Piano triennale, il successivo rinvio di operatività al 2014 segnala la sussistenza di ulteriori criticità che restano da chiarire. Sul punto dei risultati ottenuti, le informazioni prodotte restituiscono dati quantitativi, specie finanziari.

b) Per rispondere al quesito si sono rilevate le scelte organizzative dei Comuni per la Carta famiglia e il sostegno alle nascite: gli esiti rivelano la preferenza degli enti locali per la gestione non in forma associata degli interventi. Solo i Comuni di 3 ambiti (Muggia, Cervignano e Latisana) gestiscono tutte le misure attraverso l'ente gestore del servizio sociale.

c) L'apporto delle famiglie viene ricondotto da un lato alla operatività della Consulta regionale della famiglia e dall'altro al finanziamento dei progetti presentati dalle famiglie in forma associata e cooperativa (finanziamento regionale di quasi 2 mln di euro) gestito dall'ASS 5, con segnalazione della non intervenuta regolamentazione del previsto Registro dell'associazionismo familiare.