

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

**Parere n. PC/RI/III – XI/40/2017** espresso:

all'unanimità: x    a maggioranza:

nella seduta n. 68 del 9 maggio 2017

Commissione permanente destinataria: III

Oggetto: Relazione prevista dall'articolo 12 della L.R. 15/2015 << *Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito*>>. Parere alla III Commissione permanente.

IL COMITATO PER LA LEGISLAZIONE, IL CONTROLLO E LA VALUTAZIONE

VISTO l'articolo 138 *quinquies* del Regolamento interno del Consiglio regionale e in particolare il comma 1, lettera a), che stabilisce che il Comitato esamini la documentazione informativa prodotta dalla Giunta regionale in adempimento alle disposizioni di legge che prevedono oneri informativi e che sugli esiti di tale esame renda parere alla Commissione competente per materia, avuto riguardo alla qualità e all'effettiva rispondenza della documentazione informativa alle previsioni di legge;

VISTO l'articolo 12 (Clausola valutativa) della legge regionale 10 luglio 2015, n. 15 (*Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito*), il quale, al comma 2, dispone che la Giunta regionale presenti al Consiglio, entro il trimestre successivo al primo anno di applicazione del Regolamento di attuazione, una relazione che informa sulle caratteristiche operative della misura di sostegno, anche con riguardo al ruolo svolto dai soggetti pubblici coinvolti; descrive le azioni e gli strumenti di risposta al bisogno attivati nei patti di inclusione; evidenzia le eventuali criticità emerse; rendiconta l'impiego delle risorse;

VISTA la relazione presentata dalla Giunta regionale in adempimento all'onere informativo previsto dal citato articolo 12 della legge regionale 15/2015;

ACQUISITA la nota istruttoria predisposta dall'ufficio, in cui si riferisce che la relazione all'esame, per ragioni di omogeneità dei dati, prende in considerazione il periodo 22 ottobre 2015 – 1° settembre 2016 (data di entrata in vigore della SIA nazionale); essa dà atto del processo di attuazione della norma e dei contenuti dei Patti di inclusione e riferisce le criticità e i punti di forza emersi; non si sofferma invece sulla rendicontazione delle risorse e in particolare sulla quota di emolumenti effettivamente liquidati dai

Comuni, dato non ancora disponibile alla Direzione centrale, in quanto il completamento delle rendicontazioni sull'utilizzo dei fondi da parte dei servizi sociali comunali è fissato al 30 giugno 2017; il documento contiene, aggiuntivamente a quanto previsto dalla clausola, informazioni relative alle domande pervenute e alle caratteristiche dei beneficiari (all. 1);

SENTITA l'illustrazione della relazione da parte dell'Assessore alla salute, integrazione socio-sanitaria, politiche sociali e famiglia, Maria Sandra TELESCA e dell'Assessore al lavoro, formazione, istruzione, pari opportunità, politiche giovanili, ricerca e università, Loredana PANARITI e le informazioni aggiuntive fornite dai funzionari delle Direzioni centrali competenti in materia, da cui emerge in particolare che:

- l'impatto della domanda è stato notevolmente superiore a quanto previsto, anche a causa dell'assenza di dati che permettessero di effettuare delle affidabili previsioni iniziali (nel 2015 i fruitori del Fondo di solidarietà erano stati 5.373);
- l'incidenza sia delle domande che dei beneficiari è stata molto più elevata nelle aree urbane, dove si concentrano prevalentemente le situazioni di povertà e disagio (l'incidenza dei beneficiari sulla popolazione residente cresce al crescere delle dimensioni dei Comuni, dall'1,2% in quelli sotto i 1.000 abitanti al 5,1% nei Comuni capoluogo);
- la fase qualificante della misura è la previsione della stipula dei Patti di inclusione, che ha rappresentato però la fase più complessa da realizzare e quella che deve essere maggiormente implementata; i Patti che perseguivano anche obiettivi di tipo lavorativo e di formazione sono stati il 51,5% del totale, mentre il 48,5% dei Patti prevedeva solo obiettivi di inclusione sociale; particolare rilievo assumono alcune categorie per le quali si ritengono opportune ulteriori riflessioni, come i c.d. "working poor" (il 34% dei beneficiari risulta infatti occupato) e le persone non attivabili al lavoro;
- i nuclei familiari con almeno un componente avviato al lavoro nel 2016 (esclusi i rapporti di lavoro con *voucher*) sono comunque stati 3.449, pari al 48% dei nuclei beneficiari della Misura con almeno un componente in età lavorativa 16-65;

SVOLTA la discussione, che vede gli interventi dei consiglieri LIVA, COLAUTTI, CODEGA, PUSTETTO, RICCARDI e DAL ZOVO;

su proposta della PRESIDENTE

- ESPRIME all'unanimità PARERE FAVOREVOLE quanto alla qualità e alla rispondenza della relazione al mandato informativo contenuto nella clausola valutativa, tenuto conto anche delle informazioni aggiuntive fornite in sede di esame;
- nomina quale relatore per l'esame in III Commissione il consigliere COLAUTTI.

IL PRESIDENTE  
F. to Ilaria Dal Zovo

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO  
F. to Renzo Liva

## Comitato per la legislazione il controllo e la valutazione

Nota istruttoria  
n. 18/2017

### La relazione sull'attuazione della L.R. 15/2015 (Misura attiva di sostegno al reddito)

La legge regionale 15/2015

La relazione all'esame

#### La legge regionale 15/2015

La legge regionale 10 luglio 2015, n. 15 (*Misure di inclusione attiva e di sostegno al reddito*), al fine di assicurare un sostegno economico alle persone che non dispongono di una adeguata fonte di reddito, ha introdotto la Misura attiva di sostegno al reddito (MIA). Si tratta di un **intervento monetario** di integrazione al reddito, erogato nell'ambito di un percorso concordato finalizzato a superare le condizioni di difficoltà del nucleo familiare beneficiario.

**Destinatari della misura** sono i nuclei familiari, anche monopersonali, il cui ISEE sia inferiore o uguale a € 6.000. Il valore complessivo di altri trattamenti previdenziali, indennitari e assistenziali deve essere inferiore a € 600 mensili; almeno un componente del nucleo familiare deve essere residente in regione da almeno 24 mesi.

**L'ammontare dell'intervento**, fino a un massimo di € 550 mensili, viene determinato dal Regolamento di attuazione, in base all'ISEE e alla presenza di minori.

La misura è **attuata** dal Servizio sociale dei Comuni, in collaborazione con i servizi del lavoro.

Il richiedente e i servizi sociali devono stipulare, entro 60 giorni dalla prima erogazione della misura, il **Patto di inclusione**, che può prevedere obiettivi di inclusione sociale, di occupabilità e inserimento lavorativo e di riduzione dei rischi di marginalità dell'intero nucleo familiare.

L'intervento è concesso per un periodo **di 12 mesi**, eventualmente riproponibile per ulteriori 12, previa interruzione e ridefinizione del Patto. La misura è attuata in via sperimentale per un periodo di tre anni; la sperimentazione è sottoposta a monitoraggio semestrale.

In previsione dell'entrata in vigore a livello nazionale del **Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA)**, ad agosto 2016 (LR 14/16) la legge è stata **modificata** al fine di permettere l'integrazione delle due misure.

Da un lato, per rendere omogenei i requisiti, per la MIA sono stati previste due nuove condizioni di accesso: 1) non beneficiare di NASPI, ASDI o altri sussidi di disoccupazione; 2) essere cittadino italiano, comunitario o loro familiare oppure cittadino straniero in possesso del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo (per ottenere il quale sono necessari cinque anni di residenza in Italia).

Dall'altro lato, poiché la misura nazionale prevede criteri più restrittivi di quella regionale (soglia di accesso ISEE di 3.000 euro e presenza nel nucleo familiare di un minore, un figlio disabile o una donna in stato di gravidanza accertata) e degli importi inferiori (massimo 400 euro), ai beneficiari della SIA residenti in regione viene garantito l'ammontare dell'intervento monetario loro spettante sulla base della normativa regionale, mediante integrazione con risorse regionali degli importi corrisposti dallo Stato.

A dicembre 2016 (LR 24/16-bilancio) è stato reso più stringente l'obbligo di ridefinizione del Patto ai fini della riproposizione della misura per ulteriori 12 mesi.

### **La relazione all'esame**

**L'art. 12 (Clausola valutativa)** della LR 15/2015 dispone che la Giunta regionale presenti al Consiglio, entro il trimestre successivo al primo anno di applicazione del Regolamento, una relazione che:

- informa sulle caratteristiche operative della misura di sostegno, anche con riguardo al ruolo svolto dai soggetti pubblici coinvolti;
- descrive le azioni e gli strumenti di risposta al bisogno attivati nei patti di inclusione;
- evidenzia le eventuali criticità emerse;
- rendiconta l'impiego delle risorse.

L'esame della relazione in Comitato è finalizzato alla resa alla Commissione di merito del **parere** sulla qualità e la rispondenza dell'informativa alle previsioni di legge ai sensi dell'art. 138 *quinquies*, c. 1, lett. a) del Regolamento interno, nell'esercizio delle sue attività di controllo sull'attuazione delle leggi e di valutazione degli effetti delle politiche

La relazione all'esame, per ragioni di omogeneità dei dati, prende in considerazione il periodo **22/10/2015 – 01/09/2016** (data di entrata in vigore della SIA nazionale). Essa dà atto del processo di attuazione della norma e dei contenuti dei Patti di inclusione e riferisce le criticità e i punti di forza emersi; non si sofferma invece sulla rendicontazione delle risorse.

Il documento contiene inoltre, aggiuntivamente a quanto previsto dalla clausola, informazioni relative alle domande pervenute e alle caratteristiche dei beneficiari.

### **Caratteristiche operative della misura di sostegno, anche con riguardo al ruolo svolto dai soggetti pubblici coinvolti**

La MIA è stata resa attuativa a partire dal **22 ottobre 2015** con il **Regolamento** emanato con DPR 216/2015 e s.m.i., che ha definito le modalità di attuazione della misura e determinato gli importi del contributo economico (da un minimo di 70 euro per un nucleo senza minori e scaglione ISEE più alto a un massimo di 550 euro per un nucleo con 2 o più minori e scaglione più basso).

Caratteristica saliente della misura sono i Patti di inclusione, che richiedono una forte integrazione tra servizi sociali (che devono effettuare una valutazione dei requisiti, delle abilità e delle competenze dei beneficiari) e servizi per il lavoro (con funzioni di orientamento e accompagnamento al lavoro e di raccordo tra domanda e offerta). La Relazione riferisce che tale integrazione è avvenuta in modo disomogeneo nei vari territori: nei contesti in cui le collaborazioni tra i servizi erano già avviate si sono costituite *equipe* integrate, negli altri casi la condivisione si è avviata con maggiori difficoltà.

È stato istituito il **Tavolo permanente di raccordo** fra le Direzioni centrali competenti in materia di politiche sociali e di lavoro, previsto dall'art. 11 della legge.

Quale strumento per la valutazione del bisogno del nucleo familiare ai fini della stipula del Patto è stato individuato l'**ITO** (Indicatore Teorico di Occupabilità), questionario finalizzato a raccogliere una serie di informazioni sulla persona per fornire un quadro della situazione socio – occupazionale.

Sono stati predisposti e adottati due software: il **SIMIA** (Sistema Informativo Misura Inclusione Attiva), in uso presso i servizi sociali per l'inserimento e la gestione amministrativa delle domande e il **SIMIA CRM** (*Customer Relationship Management*), utilizzato come interfaccia comune dagli operatori dei SSC e dei CPI per la somministrazione delle schede ITO e la stesura e predisposizione del Patto.

Sotto il profilo delle procedure amministrative, nel marzo 2016 è stato siglato un **Protocollo di intesa** tra Regione e Guardia di Finanza per il coordinamento dei controlli.

A novembre 2016 è stato stipulato un **Protocollo d'intesa** col Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali per l'integrazione della misura regionale con quella nazionale.

Il **Piano di monitoraggio** della misura è stato approvato nel marzo 2017 (DGR 526 del 24.03.2017).

### **Azioni e strumenti di risposta al bisogno attivati nei patti di inclusione**

Al 1° settembre 2016 risultano stipulati **8.819 Patti**, pari al **67%** dei nuclei beneficiari di almeno due bimestri di erogazione finanziaria (le percentuali inferiori riguardavano alcune zone del pordenonese). Solo nel 40% di questi la fase di *pre – assesment* e l'utilizzo della scheda ITO è stata seguita in modo completo.

Il 48,5% dei Patti persegue finalità di pura inclusione sociale (area abitativa, relazionale e dell'autonomia personale, cure genitoriali e parentali, ecc), mentre il restante **51,5%** contiene anche **obiettivi riferiti all'Area lavoro e /formativa**. Solo la metà di questi ultimi (il 26% circa del totale) può però essere considerata come orientata a una finalità lavoristica e mirata al potenziamento delle competenze, con un intervento diretto dei servizi del lavoro e/o della formazione.

La distribuzione delle aree obiettivo è riassunta nel grafico che segue (con la precisazione che ciascun Patto può prevedere più aree obiettivo), da cui emerge la prevalenza dell'area abitativa (in particolare gli obiettivi "Evitare insolvenze per utenze e affitti e "sanare situazioni debitorie")

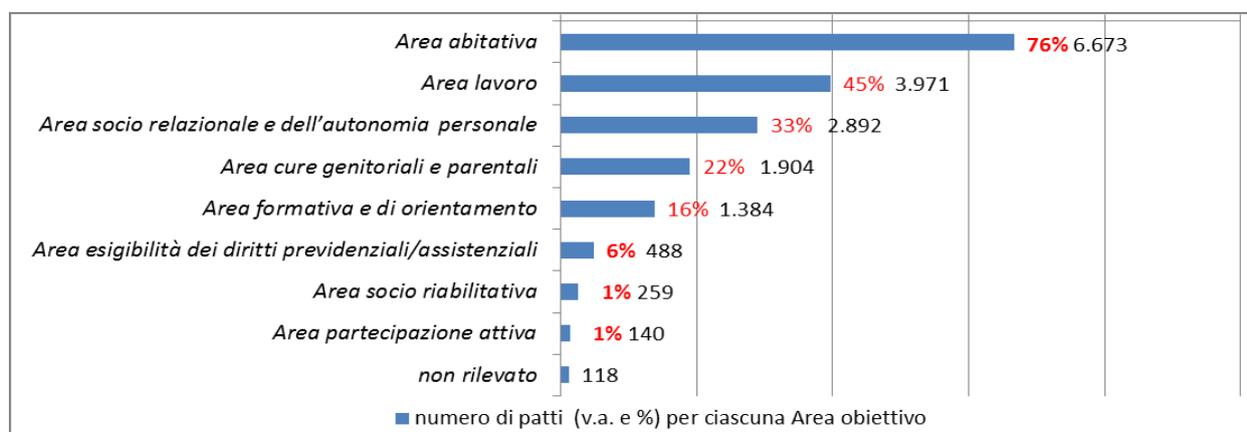


Grafico ripreso dalla Relazione (estrazione da SIMIA CRM al 31/01/2017)

### **Criticità emerse**

L'**afflusso di domande**, specie nei primi due mesi (8.500 al 31/12/2015), superiori alle aspettative, ha comportato un **carico amministrativo oneroso** soprattutto per i SSC, punti unici di accesso alla misura, che, per affrontare i nuovi carichi di lavoro, hanno attuato procedure non sempre omogenee.

Tra i maggiori elementi di criticità: la complessità delle procedure (soprattutto per la numerosità dei controlli da effettuare), le **difficoltà interpretative** e quelle legate all'utilizzo degli **applicativi informatici**, costruiti peraltro in modo incrementale e ancora in fase di revisione e aggiornamento.

Tali difficoltà hanno comportato, in alcuni ambiti territoriali, l'investimento della maggior parte del carico di lavoro degli operatori nell'accoglimento delle domande e nelle liquidazioni, piuttosto che nella definizione del Patto e dell'attivazione lavorativa, andando a ridurre le possibilità di articolazione e sviluppo degli stessi, almeno con riferimento alla prima fase di attuazione.

La **collaborazione inter-direzionale** non è risultata sempre di facile attuazione, sia a livello regionale che tra i diversi servizi territoriali, che hanno realizzato livelli di integrazione diversi.

Ulteriore elemento di criticità è rappresentato dall'**introduzione della SIA** che ha reso necessario un adattamento della MIA alla misura nazionale - attraverso modifiche ai criteri di accesso e alle procedure - e l'instaurazione di un raccordo diretto con Ministero ed INPS e l'implementazione di procedure amministrative e informatiche nuove di complessa realizzazione.

Le criticità hanno rappresentato però altrettanti punti di forza: l'emersione di una quota di bisogno non conosciuta dai servizi; la costituzione di una rete di relazioni e scambi professionali utile anche per il futuro, e la creazione di strumenti e prassi innovativi e condivisi, sia tecnici che informatici.

### **Rendicontazione dell'impiego delle risorse**

L'elevato numero di domande ha inciso anche sul profilo delle risorse finanziarie: nel 2016 sono stati trasferite ai SSC risorse per complessivi **47,9 milioni** (a copertura di tutte le erogazioni a partire dal bimestre di novembre-dicembre 2015 e per tutti i bimestri del 2016). In Relazione non è riportato il dato relativo alla quota di emolumenti effettivamente liquidati dai Comuni, non ancora disponibili alla Direzione in quanto il completamento delle rendicontazioni sull'utilizzo dei fondi da parte dei SSC è fissato al 30/06/2017.

### **Informazioni aggiuntive (1): la domanda pervenuta**

Le domande registrate nel periodo 22/10/2015 - 01/09/2016 sono state **15.745** (per 15.265 nuclei).

L'afflusso di domande è stato differenziato a livello territoriale, concentrandosi soprattutto nelle **aree urbane**, sia per le caratteristiche territoriali, che vedono l'addensarsi dei fenomeni di povertà e disagio oltre a una superiore immigrazione, sia per la maggiore pubblicizzazione data alla misura.

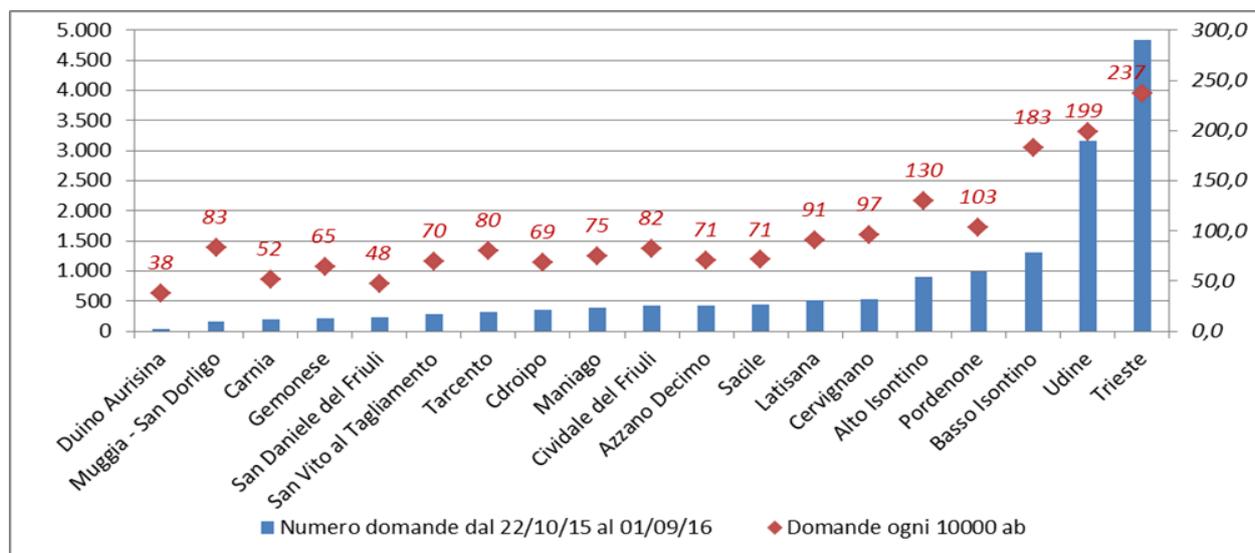


Grafico ripreso dalla Relazione (Fonte SIMIA; per la popolazione residente Demolstat al 01.01.2016)

Nei 4 mesi successivi sono state presentate **3.267 domande** (1.918 nuove domande e 1.349 istanze di rinnovo), di cui 2.477 per la sola MIA e 790 anche per la SIA. A queste si aggiungono 1.519 domande per la sola SIA (dati provvisori forniti dalla Direzione, alcune domande sono in corso di istruttoria).

### **Informazioni aggiuntive (2): i beneficiari e le loro caratteristiche**

I nuclei familiari beneficiari della misura nel periodo considerato sono stati **14.102**-

**Composizione nuclei:** unipersonali 33%; 2 persone 18%; 3 persone 17%; 4 persone 16,5%; 5 o più componenti 15%

Media di 2,7 persone per nucleo (totale di 38.400 persone coinvolte). Il 58% delle famiglie ha figli

**Cittadinanza richiedenti:** italiana 62%. Al crescere delle numerosità dei nuclei prevalgono i richiedenti con cittadinanza straniera (60% nei nuclei con 3 o più figli)

**Scaglione ISEE nuclei:** sotto 3.000 € 60%; tra 3.000 e 5.000 euro 26%; tra 5.000 e 6.000 euro 14%.

**Condizione professionale:** disoccupati 45%; occupati 34%; casalinghe 9%; pensionati 8%.

I "lavoratori poveri" sono prevalentemente cittadini stranieri e di età compresa tra i 18 e i 44 anni.

**Decadenza, perdita dei requisiti o rinuncia:** 1.669 nuclei beneficiari (12%)

**Beneficiari non conosciuti dai servizi:** per GLI SSC 42% (nuclei con nessun componente inserito nella Cartella Sociale Automatizzata nel 2015); per i CPI 47% (nessuna attività presso i CPI nel 2015).