



CONFERENZA NAZIONALE  
**DELLA FAMIGLIA**

FAMIGLIA: STORIA E FUTURO DI TUTTI

MILANO, 8-10 NOVEMBRE 2010

OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA FAMIGLIA

**VERSO UN PIANO NAZIONALE  
DI POLITICHE PER LA FAMIGLIA**  
*L'Alleanza italiana per la famiglia*

**DOCUMENTO PREPARATORIO**  
**per la Conferenza Nazionale sulla Famiglia**  
**(Milano, 8-10 novembre 2010)**

Bozza a cura del  
Comitato Tecnico-scientifico  
dell'Osservatorio nazionale sulla Famiglia



## INDICE

**1. L'urgente necessità di un quadro organico e di medio termine delle politiche familiari in Italia.**

**2. I principi ispiratori del Piano.**

**3. Lo schema generale degli interventi e gli obiettivi prioritari del Piano.**

**4. Il Piano degli interventi.**

*Parte 1) Equità economica distinta in: fiscalità generale (Irpef, deduzioni, detrazioni, assegni, altre integrazioni di reddito), tributi locali (Ici, Tarsu, tasse di scopo, ecc.), tariffe (utenze urbane); revisione dell'ISEE.*

*Parte 2) Politiche abitative per la famiglia.*

*Parte 3) Lavoro di cura familiare: servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura e interventi sulla disabilità e non autosufficienza.*

*Parte 4) Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro.*

*Parte 5) Privato sociale, terzo settore e reti associative familiari.*

*Parte 6) Servizi consultoriali e di informazione (consultori, mediazione familiare, centri per le famiglie).*

*Parte 7) Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate).*

*Parte 8) Alleanze locali per la famiglia.*

*Parte 9) Monitoraggio delle politiche familiari.*

*Parte 10) Potenziamento del Fondo nazionale delle politiche per la famiglia e coordinamento con altri Fondi nazionali.*

**1. L'urgente necessità di un quadro organico e di medio termine delle politiche familiari in Italia.**

L'Italia, contrariamente ad altri Paesi europei, non ha sinora avuto un Piano nazionale di politiche familiari, inteso come un quadro organico e di medio termine di



politiche specificatamente rivolte alla famiglia, cioè aventi la famiglia come destinatario e come soggetto degli interventi. Hanno largamente prevalso interventi frammentati e di breve periodo, di corto raggio, volti a risolvere alcuni specifici problemi delle famiglie senza una considerazione complessiva del ruolo che esse svolgono nella nostra società, oppure si sono avuti interventi che solo indirettamente e talvolta senza una piena consapevolezza hanno avuto (anche) la famiglia come destinatario.

In particolare, sono state largamente sottovalutate le esigenze delle famiglie con figli, per cui al centro del presente Piano viene collocata la politica familiare secondo la definizione dell' OCSE: *“Family policies are defined as those policies that increase resources of households with dependent children; foster child development; reduce barriers to having children and combining work and family commitments; and, promote gender equity in employment opportunities”*.

Ciò non significa per nulla ignorare le esigenze delle varie forme di unione/convivenza che oggi emergono, anche e soprattutto come portato delle sfide di una società incerta e rischiosa, nella quale le relazioni sociali e familiari si fanno più fragili, provvisorie, bisognose di reti di sostegno attraverso nuovi intrecci fra le persone che compongono il nucleo familiare e l'esterno, cioè le reti informali e i servizi disponibili sul territorio. In ogni caso, per quanto riguarda la distinzione tra famiglie legali e famiglie di fatto, essa vale quando sia necessaria l'osservanza dei requisiti *ex art. 29* della Costituzione per motivi di carattere giuridico, fiscale e amministrativo, oltre che per ragioni di efficacia ed equità sociale, mentre in linea generale gli interventi proposti dal Piano si applicano a tutte le forme familiari che si trovino in condizioni di bisogno meritevoli di tutela pubblica.

I motivi per cui l'Italia non ha sinora espresso una coerente ed efficace politica di sostegno e promozione della famiglia sono stati ben documentati dai lavori della Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati che ha redatto un corposo Rapporto sugli interventi legislativi, e i loro esiti (positivi e fallimentari), approvati nelle ultime legislature in materia di politica familiare. Tale Rapporto - *“Indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia”* (2007, di cui sarebbe qui superfluo sintetizzare i risultati) - è stato quanto mai eloquente nell'indicare l'esigenza di imprimere una nuova svolta a questo campo di azioni.

D'altra parte, è ormai una opinione largamente condivisa, e scientificamente accertata, che, all'interno della Unione Europea, l'Italia si caratterizzi per alcuni profondi squilibri sociali e demografici che hanno al loro centro, come *causa* e come *effetto* al contempo, le difficoltà di fare famiglia e avere figli, la mancanza di equità fiscale, la crescente fragilità delle reti familiari.

Vi è un unanime consenso sul fatto che tali squilibri richiedono di essere affrontati in maniera sistematica, con chiarezza di obiettivi, specifici criteri di azione, nonché risorse e strumenti adeguati.

Da parte degli studiosi si sottolinea che occorre passare da politiche indirette e implicite a politiche dirette ed esplicite per favorire non solo le tutele giuridiche dei soggetti della vita familiare, ma anche la promozione della famiglia come soggetto



sociale di primario interesse pubblico per la rilevanza delle funzioni sociali che essa svolge, in particolare ai fini della umanizzazione delle persone e della coesione sociale.

L'importanza del Piano risulta ancor più evidente a seguito della crisi economico-finanziaria scoppiata nel settembre 2008 su scala mondiale. La famiglia è stata chiamata a svolgere funzioni sociali di sostegno delle persone ancor di più che in passato. E tuttavia, se certamente bisogna prendere atto che la famiglia è stata nel passato, e ancor oggi è, un fondamentale ammortizzatore sociale, non ne consegue che essa debba sopportare i costi di una crisi globale che mette in scacco lo Stato sociale. Al contrario, il Piano intende esprimere delle linee di intervento che considerano la famiglia quale soggetto sociale su cui investire per il futuro del Paese, in termini di valorizzazione delle sue funzioni di coesione sociale ed equità fra le generazioni.

L'urgenza di un Piano nazionale di politiche familiari viene peraltro a collocarsi nell'orizzonte delle nuove politiche auspicate dall'Unione Europea che, con la Comunicazione della Commissione UE intitolata "Promuovere la solidarietà fra le generazioni" del maggio 2007 (Brussels, 10.5.2007 - COM(2007) 244 final) ha esplicitamente indicato la necessità di promuovere politiche pubbliche di sostegno alla vita familiare e, in concreto, ha lanciato la piattaforma della "Alleanza Europea per le Famiglie" (Nota del Consiglio della UE del 23 maggio 2007). Il Piano Nazionale dell'Italia, in sintonia con queste indicazioni, si configura come programma di "Alleanza Italiana per la Famiglia".

Due avvertenze generali. (I) il Documento intende formulare le proposte in un quadro organico, avvertendo che le singole misure potranno essere prese a breve, medio o lungo termine a seconda delle necessità e delle risorse disponibili. (II) Poiché molte competenze in materia di politiche familiari sono continuamente in corso di modificazione a seguito dell'applicazione del nuovo Titolo V della Costituzione e della riforma in senso federale dello Stato italiano, si tratterà di specificare via via quali misure potranno e dovranno essere messe in capo alle istituzioni secondo i vari livelli territoriali, nel quadro di uno Stato sociale plurale, sussidiario e societario, che tenga conto anche della necessità di assicurare i livelli essenziali di prestazione su scala nazionale.

## 2. I principi ispiratori del Piano.

Questa bozza di Piano (d'ora in poi semplicemente 'Piano') propone innovazioni stabili e strutturali di medio-lungo periodo che si ispirano ai principi dell'ordinamento costituzionale italiano e lo ampliano nell'ottica di una politica familiare all'avanguardia nel panorama europeo (si veda lo schema 1).

**Cittadinanza sociale della famiglia.** L'obiettivo è promuovere interventi che favoriscano la costituzione e lo sviluppo della famiglia come soggetto sociale avente diritti propri, supplementari rispetto ai diritti individuali, in rapporto alle funzioni sociali



svolte dal nucleo familiare (secondo il dettato degli artt. 2, 3, 29, 30, 31 della Costituzione).

**Politiche esplicite sul nucleo familiare.** Gli interventi dovrebbero essere mirati, per quanto possibile, sulla famiglia come luogo della solidarietà relazionale fra coniugi e fra generazioni (anziché affrontare singole categorie sociali – come il bambino, la donna, l’anziano, ecc. - nella supposizione, del tutto astratta, che aiutando tali destinatari venga sostenuta la famiglia). Alcuni di questi *entitlements* vanno alle persone come soggetti individuali di diritti (per es. il nido per il bambino, l’assistenza domiciliare al disabile o all’anziano non autosufficiente) e pertanto non richiedono un riferimento al legame di coppia (non richiedono il requisito del matrimonio dei genitori del bambino che va al nido o della persona da assistere). Altri interventi, invece, riguardanti l’imposizione fiscale sul reddito familiare complessivo, ossia benefici o vantaggi concessi sulla base del reddito familiare totale, a legislazione vigente, richiedono il riferimento all’esistenza di un vincolo legale nella coppia di riferimento, perché, in assenza di tale vincolo e degli obblighi reciproci di coppia che esso comporta, sarebbero possibili comportamenti di *cheating* o darebbero per presupposte delle assunzioni di responsabilità che, di fatto, potrebbero non avere luogo. Il Piano raccomanda che gli interventi a favore delle famiglie siano estesi il più possibile alle situazioni di fatto bisognose di riconoscimento, in particolare alla relazione genitore-bambino nelle famiglie monogenitoriali.

**Politiche dirette sul nucleo familiare.** L’obiettivo è quello di sostenere la forza e la funzione sociale delle relazioni familiari come tali (relazioni di coppia e genitoriali), anziché utilizzare la famiglia come ammortizzatore sociale, ossia come strumento per altri obiettivi (come la lotta alla povertà, la politica demografica, o altri problemi sociali). Beninteso, questi ultimi obiettivi sono meritori e debbono essere perseguiti. Ciò che si vuole sottolineare è il fatto che il sostegno delle famiglie come nuclei di solidarietà sociale rappresenta un obiettivo a sé stante, e non può essere confuso con politiche contro la povertà o demografiche, benché le politiche familiari possano e debbano avere ricadute positive su queste ultime.

**Equità sociale verso la famiglia.** Nell’allocazione delle risorse, specie per via redistributiva (fiscalità), è necessario utilizzare un criterio universalistico di equità nei confronti del “carico familiare complessivo” (numerosità dei componenti e loro condizioni di età e salute). Una attenta considerazione deve essere svolta in relazione al processo di attuazione del federalismo fiscale, dal momento che la legge delega espressamente prevede (art. 2) un riferimento importante al *favor familiae* dal punto di vista del federalismo fiscale.

**Sussidiarietà.** Gli interventi debbono essere compiuti in modo da non sostituire ma sostenere e potenziare le funzioni proprie e autonome delle famiglie, in particolare



mediante la scelta dei servizi esterni (in particolare i servizi sociali relazionali, come l'educazione dei figli, la mediazione familiare, l'assistenza domiciliare, ecc.)

**Solidarietà.** Gli interventi debbono sostenere la solidarietà interna fra i membri della famiglia (evitando incentivi alla frammentazione dei nuclei) e la solidarietà tra le famiglie mediante il potenziamento delle reti associative delle famiglie, specie laddove si tratti di organizzazioni familiari e di privato sociale che erogano servizi alle persone.

**Welfare familiare sostenibile e abilitante.** L'obiettivo è quello di promuovere un welfare familiare che sia compatibile con le esigenze di sviluppo del paese, il quale richiede politiche di capacitazione (*empowerment*) delle famiglie anziché di mero assistenzialismo. Il welfare italiano è ancora di vecchio stampo, cioè risarcitorio, ossia un modello che mira a migliorare le *condizioni di vita* delle famiglie più bisognose senza attivare circuiti societari (tra Stato, mercato, terzo settore, privato sociale e famiglie) capaci di farle uscire dallo stato di bisogno. Si spendono risorse, anche ingenti, per i poveri e gli emarginati, ma queste risultano scarsamente efficaci, nel contesto attuale connotato dal fenomeno della globalizzazione. Occorre muovere passi decisi verso un welfare abilitante, che incida sulle *capacità di vita* dei portatori di bisogni facendo leva proprio sulla capacità di iniziativa sociale ed economica delle famiglie. Tutto ciò richiede interventi che generino, anziché consumare capitale sociale, nelle sue varie forme, primarie e secondarie, ossia di legame interno (*bonding*), poi di connessioni associative tra 'pari' (*bridging*) e ancora di tipo reticolare fra attori sistemici (Stato, mercato, terzo settore, famiglie e reti informali) che operano a differenti livelli di intervento (capitale sociale *linking*, per esempio fra organizzazioni di secondo livello e organizzazioni di primo livello o reti informali).

**Alleanze locali per la famiglia.** L'obiettivo è quello di sostenere la diffusa attivazione di reti locali, costituite delle forze sociali, economiche e culturali che, in accordo con le istituzioni, promuovano nuove iniziative di politiche *family friendly* nelle comunità locali. Il criterio fondamentale che guida questo nuovo scenario è il passaggio da una *politica della spesa* (*politics of delivery*), che promette sempre nuovi benefici agli elettori, ad una *politica di orientamenti all'impegno* (*politics of commitment*) che impegna tutti gli *stakeholders* verso la meta di una società *amica della famiglia* e cerca la collaborazione di tutte le istituzioni e i soggetti coinvolti.

**Monitoraggio dei provvedimenti legislativi e valutazione di impatto familiare della legislazione.** Nella legislazione viene introdotto il principio secondo cui le misure adottate devono contemplare degli strumenti adeguati volti a monitorare gli effetti degli interventi stessi; in particolare viene introdotto uno strumento che valuti l'impatto della legislazione nazionale e regionale sulla famiglia (a partire dalle materie fiscali e tariffarie).



Schema 1 - I PRINCIPI ISPIRATORI DEL PIANO	
Cittadinanza sociale della famiglia	Promuovere interventi che favoriscano la costituzione e lo sviluppo della famiglia come soggetto sociale avente diritti propri, supplementari rispetto ai diritti individuali, in rapporto alle funzioni sociali svolte dal nucleo familiare (secondo il dettato degli artt. 2, 29, 30, 31 della Costituzione)
Politiche esplicite sul nucleo familiare	Gli interventi debbono essere mirati sui “diritti della famiglia” come luogo della solidarietà relazionale fra coniugi e fra generazioni (anziché affrontare singole categorie sociali – come il bambino, la donna, l’anziano, ecc. - nella supposizione, del tutto astratta, che aiutando tali destinatari venga sostenuta la famiglia)
Politiche dirette sui nuclei familiari (sostegno delle relazioni di coppia e genitoriali)	Sostenere la forza e la funzione sociale delle relazioni familiari come tali, anziché utilizzare la famiglia come ammortizzatore sociale, ossia come strumento per altri obiettivi (come la lotta alla povertà, la politica demografica, o altri problemi sociali)
Equità sociale verso la famiglia	Nell’allocazione delle risorse, specie per via redistributiva (fiscaltà), utilizzare un criterio universalistico di equità nei confronti del “carico familiare complessivo” (numerosità dei componenti e loro condizioni di età e salute)
Sussidiarietà	Gli interventi debbono essere compiuti in modo da non sostituire ma sostenere e potenziare le funzioni proprie e autonome delle famiglie, in particolare mediante la scelta dei servizi esterni (in particolare i servizi sociali relazionali, come l’educazione dei figli, la mediazione familiare, l’assistenza domiciliare, ecc.)
Solidarietà	Gli interventi debbono sostenere la solidarietà interna fra i membri della famiglia (evitando incentivi alla frammentazione dei nuclei) e la solidarietà tra le famiglie, potenziando le reti associative delle famiglie, specie laddove si tratti di organizzazioni familiari che erogano servizi alle persone
Welfare familiare sostenibile e abilitante	Gli interventi debbono evitare, ove possibile, di avere un carattere di assistenza a condizioni di vita precarie e di risarcimenti <i>ex post</i> , ma debbono puntare allo sviluppo delle capacità ( <i>capabilities</i> ) di iniziativa sociale, economica e culturale delle famiglie, nell’ottica dello sviluppo delle varie forme di capitale umano e sociale
Alleanze locali per la famiglia	Sostegni per l’attivazione di reti locali delle forze sociali, economiche e culturali che, in accordo con le istituzioni, promuovano nuove iniziative di politiche <i>family friendly</i> nelle comunità locali. Il criterio fondamentale che guida questo nuovo scenario è il passaggio da una <i>politica della spesa (politics of delivery)</i> , che promette sempre nuovi benefici agli elettori, ad una <i>politica di orientamenti all’impegno (politics of commitment)</i> che impegna tutti gli <i>stakeholders</i> verso la meta di una società <i>amica della famiglia</i> e cerca la collaborazione di tutti i soggetti e istituzioni coinvolti.
Monitoraggio dei provvedimenti legislativi e valutazione di impatto familiare della legislazione	Nella legislazione viene introdotto il principio secondo cui le misure adottate devono contemplare degli strumenti adeguati volti a monitorare gli effetti degli interventi stessi; in particolare va introdotto uno strumento che valuti l’impatto della legislazione nazionale e regionale sulla famiglia (a partire dalle materie fiscali e tariffarie).



### 3. Lo schema generale degli interventi e gli obiettivi prioritari del Piano.

Il Piano è costruito su uno schema generale che può facilitare l'individuazione dei bisogni e delle risposte (vedi schema 2).

Lo schema 2 è metodologico e viene proposto per essere applicato ad ogni misura, in quanto ogni intervento deve essere disegnato a partire dai bisogni della famiglia (B), specificando l'intenzione/scopi della misura (I), identificando i mezzi (sia le risorse sia le norme) (M) e le condizioni (C) per la sua attuazione. Naturalmente, queste dimensioni (B,I,M,C), che servono per rendere più esplicito e monitorabile l'intervento, possono non essere in capo ad un unico ente, ma prevedere la compartecipazione e collaborazione di vari enti pubblici e privati, centrali e locali.

Schema 2 – Aree di intervento e famiglie destinatarie-soggetti degli interventi (l'acronimo BIMC indica che il progetto si articola sulla individuazione dei nessi fra bisogni(B)-intenti/scopi(I)-mezzi(M)-condizioni(C): Progetto BIMC)			
Aree di intervento:	Famiglie secondo il ciclo di vita		
	Formazione della famiglia (coppie giovani e nuove famiglie)	Famiglie con figli minori (0-17 anni, con sotto-tipologie: ad es. nuclei monogenitoriali)	Famiglie anziane (con sotto-tipologie)
Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE	BIMC	BIMC	BIMC
Piano casa per la famiglia	BIMC	BIMC	BIMC
Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza	BIMC	BIMC	BIMC
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro	BIMC	BIMC	BIMC
Reti associative familiari	BIMC	BIMC	BIMC
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)	BIMC	BIMC	BIMC
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)	BIMC	BIMC	BIMC
<b>STRUMENTI OPERATIVI</b>			
Alleanze locali per la famiglia	Coprono tutto lo spettro delle problematiche familiari		
Monitoraggio delle politiche familiari	Contestuale ai provvedimenti	Contestuale ai provvedimenti	Contestuale ai provvedimenti
Potenziamento del Fondo delle politiche per la famiglia	Stanziameti ad hoc	Stanziameti ad hoc	Stanziameti ad hoc

L'asse verticale individua le principali aree di intervento, che sono le seguenti.



- 1) Equità economica distinta in: equità fiscale generale (Irpef, deduzioni, detrazioni, assegni, integrazioni di reddito), equità tributaria (Ici, Tarsu, tasse di scopo, ecc.), equità tariffaria (utenze urbane); revisione dell'ISEE.
- 2) Piano casa per la famiglia.
- 3) Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza.
- 4) Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro.
- 5) Reti associative familiari.
- 6) Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia).
- 7) Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate).
- 8) Alleanze locali per la famiglia.
- 9) Monitoraggio delle politiche familiari.
- 10) Potenziamento del Fondo per le politiche della famiglia.

L'asse **orizzontale** individua i tipi di famiglie a cui gli interventi vengono mirati, che sono i seguenti.

- 1) Formazione della famiglia (coppie giovani e nuove famiglie).
- 2) Famiglie con figli minori (0-17 anni) con sotto-tipologie.
- 3) Famiglie anziane (con sotto-tipologie).

In ogni casella, per l'individuazione della concreta misura da adottare, il Piano suggerisce alle sedi operative che dovranno formulare i singoli piani di intervento un percorso metodologico che individui i nessi **bisogni(B)-intenzioni(I)-mezzi(M)-condizioni(C)** (Progetto BIMC). Ciascun Progetto:

- a) deve indicare esattamente il bisogno a cui rispondere, operazionalizzandolo con indicatori di *merit wants* che siano suscettibili di verifica;
- b) deve esplicitare l'intento o scopo dell'intervento, rispetto al quale sarà poi valutato il grado di efficacia dell'intervento nella fase di monitoraggio;
- c) deve indicare i mezzi con cui l'intervento viene posto in essere e organizzato, onde poter valutare il grado di efficienza dell'intervento nella fase di monitoraggio;
- d) deve esplicitare le condizioni per poter usufruire dell'intervento e quindi la titolarità dei soggetti aventi diritto.

Un esempio è fornito nella scheda 1 seguente.

Scheda 1- Esempio di BIMC (bisogni-intento-mezi-condizioni) per quanto riguarda le famiglie con un figlio con meno di un anno di età: *Progetto 'un anno in famiglia'*.

Bisogno: la necessità del bambino 0-1 anno di poter crescere ed essere accudito dal genitore.

Intento: Consentire al genitore di poter astenersi dal lavoro per rimanere con il figlio durante questo periodo, a tempo pieno o tempo parziale.



Mezzi: Per quanto riguarda i congedi genitoriali, si prevede il loro aumento sia nella percentuale di retribuzione pagata, sia nella durata di tempo usufruibile. In aggiunta, il Progetto propone sostegni economici (assegni di cura) per la perdita di reddito entro il periodo di un anno, da erogarsi su base comunale.

Condizioni: La misura vale sia per i lavoratori dipendenti (a qualunque titolo: tempo indeterminato o determinato, part-time, ecc.), sia per i lavoratori autonomi, con regimi economici differenziati.

Per quanto riguarda le **priorità**, il Piano individua tre aree di intervento urgente:

I) le famiglie con minori, in particolare le famiglie numerose (sono tali, in Italia, le famiglie con 3 figli o più, essendo l'ampiezza media della famiglia pari a 2,4 componenti al 1 gennaio 2009).

II) le famiglie con disabili o anziani non autosufficienti.

III) le famiglie con disagi conclamati sia nella coppia, sia nelle relazioni genitori-figli, che richiedono sostegni urgenti.

La documentazione che giustifica queste priorità è stata fornita dall'Osservatorio nazionale sulla Famiglia nelle sue indagini (cfr. Osservatorio nazionale sulla famiglia: *Famiglie: mutamenti e politiche sociali. Vol. I e Vol. II*, il Mulino, Bologna, 2002; *Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche. Vol. I e Vol. II*, il Mulino, Bologna, 2005; *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia*, FrancoAngeli, Milano, 2006; *Anziani non autosufficienti e servizi family friendly*, FrancoAngeli, Milano, 2006; *Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, FrancoAngeli, Milano, 2007; *La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano di politiche familiari*, Osservatorio nazionale della famiglia, FrancoAngeli, Milano, 2008).

Nei confronti di tutte le famiglie vale il principio secondo cui l'intervento non deve essere puramente assistenziale, ma di capacitazione (*empowerment*) delle potenzialità di partecipazione delle persone e delle famiglie agli interventi predisposti.

#### **4. Il Piano degli interventi.**

Il Piano degli interventi è presentato in 'Parti', corrispondenti alle aree di intervento dello schema 2, che potranno essere tradotte in un specifiche misure normative e/o amministrative.

È prevista la stesura di Allegati che possano fornire una documentazione supplementare utile per la determinazione dettagliata dei singoli provvedimenti.

### ***Parte 1***



***Equità economica distinta in: fiscalità generale (Irpef, deduzioni, detrazioni, assegni, altre integrazioni di reddito), tributi locali (Ici, Tarsu, tasse di scopo, ecc.), tariffe (utenze urbane); revisione dell'ISEE***

L'equità fiscale verso la famiglia è un tema complesso non solo in ragione dei criteri costituzionali che deve rispettare, e non solo a motivo della distribuzione della spesa sociale italiana sbilanciata sul lato assistenziale, ma anche perché non può essere raggiunta con una sola misura. Essa richiede l'adozione di una pluralità di misure che debbono essere composte fra loro.

Configurare l'equità fiscale per le famiglie è un compito urgente. Tuttavia, esso può e deve essere affrontato in maniera graduale, stanti i vincoli di bilancio e la configurazione della spesa sociale dello Stato italiano, fino ad ottenere un sistema ottimale dal punto di vista equitativo. Si prospettano qui tre fasi progressive di misure.

**I) L'equità fiscale generale.**

A brevissimo termine (entro 1 anno), l'equità fiscale viene affrontata migliorando le misure riguardanti gli assegni al nucleo familiare e detrazioni fiscali (cui vanno ad aggiungersi altre integrazioni di reddito per le situazioni specifiche contemplate nelle altre voci del Piano). Tale misura potrebbe avere uno sviluppo a breve termine nell'unificazione dei trasferimenti monetari per la cura dei figli in un assegno unico. In alternativa, a breve termine (entro 2-3 anni), potrebbe essere introdotto il regime delle Deduzioni Familiari Corrette (DFC), e, a medio termine (entro 5 anni), il sistema del Quoziente Familiare Pesato (QFP). Si tratta di una decisione in parte politica e in parte tecnica, che qui viene proposta nei suoi termini generali. In ogni caso, la addizionale regionale Irpef dovrà tenere conto dei carichi familiari nell'ambito della attuazione del federalismo fiscale.

***A) Aumenti degli assegni al nucleo familiare e detrazioni Irpef.***

Gli assegni al nucleo familiare per i dipendenti e i parasubordinati vengono aumentati e riformati attuando una regolare progressività in modo da eliminare gli attuali scalini che determinano drastiche riduzioni dell'assegno anche per un piccolo aumento della retribuzione (le cosiddette "trappole della povertà"). Nei nuclei in cui vi siano minimo tre figli, gli assegni vengono erogati anche ai figli di età compresa tra 18 e 21 anni qualora studenti o apprendisti.

Viene estesa l'area dei beneficiari degli assegni al nucleo familiare elevando il tetto di reddito fino al quale si percepiscono gli assegni.

Cambiando aliquote di imposta e scaglioni di reddito, devono crescere i risparmi di imposta (si verificano detrazioni, cioè abbassamento delle imposte, sia per produzione del reddito che per carichi di famiglia) e devono aumentare anche gli assegni familiari, che vengono estesi anche alle famiglie con redditi medio-alti.



Il risultato di queste tre operazioni messe insieme (scaglioni, riduzioni di imposta, assegni) è finalizzato a fare crescere il reddito disponibile per i redditi medi e i redditi bassi, recuperando risorse per sostenere i bilanci delle famiglie, specie con figli.

Cambiando le aliquote Irpef si attua una maggiore equità grazie ad un ritorno graduale al principio di progressività dell'imposizione.

Le detrazioni di imposta per lavoro, pensione e famiglia per i redditi medi e bassi devono abbattere in modo consistente il prelievo finale del fisco rispetto a quanto accadeva in precedenza. La detrazione è inoltre aumentata per ogni figlio portatore di handicap e, nel caso di contribuenti con più di tre figli a carico, per ciascun figlio a partire dal primo.

Viene resa stabile la detrazione per la frequenza agli asili nido per le spese documentate sostenute dai genitori per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido, elevando l'importo complessivo per ogni figlio.

Viene aumentata al 20% la detrazione per le spese sostenute per gli addetti all'assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, aumentando anche il tetto di reddito complessivo, che non deve superare un certo tetto (si può ipotizzare un tetto di circa 40-45.000 euro). La detrazione relativa al canone di locazione corrisposto per l'alloggio degli studenti universitari fuori sede viene elevata al 20%.

Il sistema degli assegni potrebbe avere un suo sviluppo nell'unificazione dei trasferimenti monetari alle famiglie per la cura dei figli in un *assegno unico*. Altre possibilità sono le misure qui di seguito esposte ai punti B) e C).

### ***B) Adozione del sistema delle Deduzioni Familiari Corrette (DFC).***

Il sistema degli assegni e detrazioni familiari non assicura un livello ottimale nell'effettivo raggiungimento dell'equità fiscale amica della famiglia. Infatti, l'adeguamento degli assegni familiari ai bisogni effettivi delle famiglie ha sempre un carattere contingente e le detrazioni a scalare in base al reddito e con un tetto massimo oltre il quale tutto si annulla non rappresenta una tutela adeguata delle famiglie, specie quelle con due figli o più. Ha un effetto moltiplicatore della progressività e porta rapidamente al di fuori di ogni agevolazione le famiglie con redditi medio-bassi, in particolare quelle monoreddito. I suddetti difetti di equità verso le famiglie possono essere superati adottando il sistema delle deduzioni.

La misura è semplice: si tratta di introdurre una deduzione sul reddito imponibile per un importo da determinarsi (ipotizzabile tra i 4 e 6 mila euro all'anno) per ogni figlio a carico. La deduzione è generale, senza preclusioni di categoria, e può fissare un tetto di reddito massimo che sia sufficientemente elevato. Non annulla la progressività dell'imposizione fiscale, ma anzi assicura una maggiore equità tra famiglie con redditi analoghi e differenti carichi familiari. Il sistema deve essere *corretto* per non sfavorire le famiglie con redditi medio-bassi che non potrebbero usufruire delle deduzioni. La correzione avviene introducendo il concetto di 'tassa negativa sul reddito', cioè del trasferimento monetario diretto dal fisco al cittadino della parte di deduzione non



godibile perché eccedente il carico imponibile. In tal modo, le famiglie che stanno intorno o sotto la soglia di povertà verrebbero grandemente aiutate, e in maniera giusta, stabile e non provvisoria (come nel caso dei bonus *una tantum* o di trasferimenti monetari soggetti alle contingenze della spesa pubblica) a non cadere nell'area della povertà.

Il criterio che giustifica l'adozione di tale misura è quello di una "sussidiarietà effettiva", rovesciando la dinamica degli ultimi decenni che ha visto crescere una "sussidiarietà alla rovescia" in forza della quale le famiglie hanno sussidiato lo Stato anziché viceversa. Il principio delle DFC è quello secondo cui lo Stato lascia alle famiglie, oppure versa per le famiglie più povere, le risorse che sono loro necessarie per crescere i figli. Evita che queste famiglie scendano sotto la soglia della povertà nel caso in cui scelgano di avere più di due figli e accresce la loro libertà di scelta nell'accesso ai servizi di istruzione e welfare. I costi dell'operazione possono essere coperti riordinando il sistema dell'imposizione fiscale e concentrando risorse eccessivamente disperse.

### ***C) Adozione del Quoziente Familiare Pesato (QFP).***

Lo strumento che maggiormente realizza l'equità fiscale generale per le famiglie è il Quoziente Familiare (QF sul modello francese), in quanto adegua l'imposizione fiscale al numero dei componenti e alle loro caratteristiche (età e condizioni fisiche). Il QF sostituisce le detrazioni per carichi familiari e consiste nel sommare i redditi dei coniugi e dividere il risultato per il numero dei membri del nucleo familiare, pesati in modo diverso a seconda dell'età e delle condizioni fisiche; al reddito pro-capite così ottenuto, si applica l'imposta e, per ottenere l'importo complessivo, si rimoltiplica per il denominatore del quoziente. Il QF è un indice di equità familiare perché ridistribuisce il reddito in senso orizzontale tra le famiglie che hanno maggiori carichi (numero di figli, anziani a carico) e quelli che ne hanno di meno a parità di reddito. Tuttavia, come nel caso delle deduzioni, se adottato in maniera semplicistica, ha effetti negativi in termini di redistribuzione del reddito dagli strati sociali più bassi a quelli più alti. Pertanto deve essere corretto "pesando" il quoziente al fine di essere equitativo verso le famiglie con redditi più bassi. La correzione (QFP) avviene adottando una metodologia che eviti gli effetti perversi sulla redistribuzione verticale dei redditi dal basso verso l'alto.

## **II) L'equità nei tributi locali e nelle tariffe locali.**

### **a) Sistemi tributari e tariffari.**

Il Piano sostiene e incentiva nuovi interventi affinché, anche con l'occasione della attuazione della legge delega sul federalismo fiscale, siano adottati sistemi di imposizione tributaria locale e sistemi di tariffazione locale *family friendly*.

In generale, in molti comuni sono previsti sconti, riduzioni ed esenzioni per le diverse utenze e i vari servizi, ma attuati secondo criteri eminentemente assistenziali, privilegiando gli incapienti, gli anziani, i portatori di handicap. Nell'ambito dei servizi integrativi scolastici in senso ampio (rette, mense, trasporti), spesso il numero dei figli



entro una particolare fascia di età diventa un ulteriore criterio per la concessione di sconti, riduzioni, esoneri. Non rari sono i casi in cui, la soglia di reddito diventa la condizione prima, dopo la quale si adottano gli altri due criteri. Permane comunque una logica risarcitoria, in virtù della quale spesso alcune riduzioni sono date indipendentemente dal reddito (è il caso degli anziani e dei portatori di handicap) ed una assistenziale, in virtù della quale è necessaria la prova dei mezzi per ottenere esenzioni, sconti e riduzioni.

Il Piano promuove accordi affinché gli enti locali, nella misura in cui ne hanno competenza, applichino criteri di equità verso la famiglia per quanto riguarda le imposte sugli immobili, le tasse per lo smaltimento dei rifiuti, le tariffe o le agevolazioni tariffarie per utenze urbane (energia elettrica, acqua e gas, telefono), i servizi urbani (trasporti) e altre tariffe (per es. per servizi integrativi scolastici). A tale proposito si propone di introdurre un sistema di imposizione e di tariffazione che utilizzi un indice di equità familiare che tiene conto del numero dei componenti della famiglia, ponderato in base al rapporto percettori di reddito e membri a carico. Il principio è analogo a quello che ispira il Quoziente Familiare Pesato.

Si tenga presente che le misure possono essere a costo zero laddove si tratti di una semplice redistribuzione (orizzontale) tra famiglia con minori carichi e famiglie con maggiori carichi, mentre implicano un costo laddove si tratti di sconti, agevolazioni o simili nei confronti di famiglie particolarmente bisognose.

Alle Regioni e agli enti locali spetta il compito di stabilire i criteri e le procedure dettagliate per poter usufruire dei benefici di riduzione dei tributi locali e dei costi dei servizi urbani.

Per rendere più efficiente la gestione dei trasferimenti di reddito alle famiglie su base locale, il Piano suggerisce la possibilità che le Regioni e Province Autonome istituiscano un Ente a cui affidare i compiti di definizione delle misure locali (parametri comunali), gestire gli aspetti amministrativi e contabili, affidare il monitoraggio relativo alla Valutazione di Impatto Familiare (VIF di cui alla Parte 9).

#### b) Accesso familiare a taluni servizi con costi fissi.

Il Piano promuove la fruizione familiare dei servizi pubblici erogati a livello locale (servizi di trasporto, accesso a servizi sportivi: ad es. piscine, ecc.). Sul territorio nazionale esistono dei servizi sociali i cui costi sono già sostenuti dall'ente pubblico. Obiettivo di promuovere la fruizione familiare di questi servizi prevedendo "tariffe familiari di ingresso" (costo per le famiglie pari al costo di fruizione di due adulti e assoluta gratuità per tutti i figli a carico della famiglia). La tariffazione familiare non comporta costi aggiuntivi per taluni servizi (ad es. trasporti), mentre i costi aggiuntivi sono molto limitati per altre tipologie di servizio (ad es. piscine).

### **III) Revisione dell'ISEE.**

L'ISEE è uno strumento essenziale nella lotta alla povertà e a fini di equa distribuzione degli interventi per fasce sociali. La sua utilizzazione è necessaria quando



si tratti di determinare la prova dei mezzi (*means test*) della persona o della famiglia. Tuttavia, la sua prima applicazione in Italia ha rivelato che ha effetti non voluti sulla famiglia, in quanto penalizza alcuni tipi di famiglie, come quelle numerose e di alcune aree geografiche. Il Piano prevede la revisione dell'ISEE per evitare questi effetti perversi.

## ***Parte 2*** ***Politiche abitative per la famiglia***

La politica della casa influenza notevolmente la creazione di nuove famiglie e il loro sviluppo. È necessario intervenire con una programmazione territoriale che favorisca l'edilizia pubblica e convenzionata con assegnazioni prioritarie alle giovani coppie.

In concreto, si suggeriscono i seguenti punti:

1) agevolazioni in materia di oneri di urbanizzazione e di costo delle aree per chi costruisce riservando una quota di alloggi da destinare alla locazione o futura vendita a favore di giovani coppie (sposate da meno di due/tre anni) e di età inferiore a 35/40 anni;

2) incentivi alla predisposizione di abitazioni che tengano conto degli spazi necessari ad una famiglia che cresce o ad una famiglia 'allargata' che si prende cura dei genitori o parenti anziani; programma della casa che cresce con la famiglia; programma casa solidale (la possibilità di avere una casa in prossimità di parenti stretti, in particolare tra figli e genitori anziani);

3) politiche di accesso alla casa con affitti 'sostenibili'. Per dare risposte di lungo periodo al bisogno abitativo delle famiglie, che non rientrano nei limiti di reddito stabiliti per l'assegnazione di alloggi a canone sociale si sostengono azioni volte a realizzare alloggi con affitti sostenibili supportando quella fascia di famiglie che non ha possibilità di accedere all'edilizia agevolata, ma che nel contempo non soddisfa i requisiti per l'accesso all'edilizia pubblica. I comuni possono intervenire attivamente mettendo a disposizione le aree; intervenendo con agevolazioni sugli immobili, prevedendo premi di cubatura o perequazioni;

4) incentivi fiscali e normativi per i seguenti programmi e misure di sostegno:

- mutui agevolati alle coppie sposate da meno di due/tre anni per l'acquisto della prima casa;

- vincoli nel rilascio delle autorizzazioni edilizie finalizzati a favorire l'insediamento di coppie giovani;

- prestiti sull'onore per mutui alle giovani coppie (sposate da meno di due/tre anni) che intendono acquistare la prima casa. Nel Piano dovrà, altresì, essere posta attenzione alla problematica derivante dalla discontinuità del reddito connesso alla crescente diffusione di tipologie di lavoro non standard caratterizzate dalla forte e, talvolta, protratta discontinuità nel tempo nell'attività lavorativa. Fattore che, nei fatti,



ostacola la possibilità di accedere al mercato delle abitazioni e, dunque, influisce sulla propensione alla creazione di un nucleo familiare stabile.

È importante che il problema della casa sia affrontato in un'ottica intergenerazionale, cioè pensando la casa come il luogo che riveste spazialmente una famiglia e viene abitualmente considerato come un patrimonio che una generazione lascia alla successiva.

### ***Parte 3***

#### ***Lavoro di cura familiare: servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura, e interventi sulla disabilità e non autosufficienza***

I processi di invecchiamento della popolazione e la crescita della presenza femminile sul mercato del lavoro, hanno fatto del lavoro di cura un bene sempre più richiesto, ma sempre più raro. Mentre aumenta la quota di popolazione non totalmente autosufficiente, crescono le patologie croniche nell'infanzia e si allungano i tempi da dedicare alla cura (gli anziani, i portatori di handicap vivono oggi più a lungo, i figli stanno in casa per tempi sempre più ampi e richiedono elevatissimi investimenti di tempo e di attenzione) diminuisce la quantità sia assoluta (come numeri assoluti), sia relativa (come disponibilità, possibilità e propensione), delle donne a farsi carico totalmente e da sole del lavoro di cura. La dilatazione dei tempi della formazione, dell'ingresso nel mercato del lavoro e relativa stabilizzazione professionale induce, inoltre, un numero crescente di donne e di coppie a rinviare le scelte procreative, che richiedono un investimento non solo economico, ma anche di tempo molto forte ed impegnativo. Infine, nonostante l'enfasi posta sui valori della cura e delle pratiche di personalizzazione degli atti assistenziali, il lavoro di cura è ancora oggi un fattore di forte depotenziamento dei diritti sociali delle donne, che risultano essere comunque penalizzate sul mercato del lavoro e discriminate in quanto potenziali madri. Ciò tanto più tenendo conto che la regolazione, via via in chiave sempre più flessibile di talune tipologie contrattuali, pur dettate da comprensibili ragioni organizzative e produttive, ma anche dall'intento di individuare modalità di lavoro maggiormente compatibili con le esigenze di vita, può, per contro, determinare nella operatività effetti non coerenti con le pur dichiarate esigenze di favorire il lavoro di cura e, più in generale, la conciliazione tra lavoro e vita familiare.

In considerazione di tutto ciò, il Piano prevede che il lavoro di cura (sia come pratica, che come valore culturale), in quanto risorsa centrale e sempre più necessaria, diventi un obiettivo politico da perseguire, in termini di protezione, incentivazione, valorizzazione e potenziamento, segnando una discontinuità con il passato in cui è stato considerato sostanzialmente residuale rispetto al lavoro per il mercato. Ovviamente, la Parte riguardante il lavoro di cura va coniugata con gli interventi della Parte del Piano riguardante le pari opportunità di gender rispetto al mercato del lavoro e le politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro professionale. Anche per questo aspetto ed in considerazione dell'articolazione delle competenze tra più attori di sistema (Ministero



del lavoro, Dipartimento per le pari opportunità, ecc.), occorre recuperare una visione organica che veda gli interventi e le misure, pur nel rispetto delle specifiche competenze e missioni istituzionali, elaborati con una visione integrata, sistemica e globale in cui siano valorizzati sinergicamente tutti gli apporti, tale così da determinare un effetto “moltiplicatore”.

Per quanto riguarda il lavoro di cura, per il raggiungimento degli obiettivi di cui sopra sono previsti i seguenti interventi: servizi per l’infanzia e l’adolescenza, tempo di cura (congedi genitoriali), sostegni ai costi di educazione dei figli, specifici sostegni al lavoro di cura per famiglie con persone non autosufficienti (disabili e anziani).

Un criterio fondamentale di organizzazione di questi interventi è quello di promuovere la condivisione della cura tra madri e padri come elemento di pari opportunità e sostenibilità pratica e culturale.

### **I) Servizi per l’infanzia e l’adolescenza.**

Il Piano promuove una cultura di valorizzazione della maternità e della paternità, che ne espliciti con interventi concreti l’alto valore personale e sociale.

A) Una particolare attenzione deve essere prestata alle *gestanti in difficoltà e alle madri sole*. Occorre introdurre forme di sostegno alla maternità, contrastando le situazioni di rischio di interruzione volontaria della gravidanza attraverso un aiuto alle istituzioni che operano su tale fronte. Si tratta di: a) rendere disponibili strutture residenziali destinate all’accoglienza temporanea di gestanti e madri in difficoltà, anche mediante convenzioni con forme associative del settore o famiglie disposte all’accoglienza; b) sostenere le maternità difficili o a rischio con opportune misure di aiuto; c) garantire l’assistenza domiciliare a favore delle gestanti o madri che per motivi di salute o di pesante carico familiare hanno difficoltà nell’assolvere agli impegni connessi alla vita quotidiana.

### **B) Famiglie con minori 0-3 anni.**

Il Piano, nel rispetto delle competenze regionali, prevede di potenziare i servizi di qualità per la primissima infanzia incrementando i servizi nido a sostegno dell’occupazione femminile, e differenziando le tipologie di offerta, sia sul versante degli orari (apertura-chiusura; tempo pieno-tempo parziale) che sul versante delle forme di iscrizione e frequenza.

In specifico:

#### **1) Potenziamento della rete dei nidi pubblici e facilitazioni all’accesso.**

Si tratta di aumentare la diffusione e ridurre le liste di attesa. Per realizzare l’obiettivo di potenziamento della rete dei nidi pubblici occorre predisporre piani quinquennali di adeguamento agli obiettivi stabiliti in sede europea (passaggio ad almeno il 33% di copertura) e trasferire alle Regioni specifici finanziamenti. Per quanto riguarda le facilitazioni all’accesso ai nidi, l’organizzazione dei servizi va resa



maggiormente flessibile, in particolare rispetto agli orari di apertura, anche per venire incontro alle esigenze delle lavoratrici atipiche, che spesso hanno orari di lavoro che non coincidono con quelli di apertura e di chiusura dei nidi. In questa direzione occorre predisporre in primo luogo percorsi di pre-nido e post-nido (come già accade nell'ambito della scuola primaria) gestiti da personale assunto da cooperative sociali o da soggetti privati in convenzione con gli enti locali. In secondo luogo, si deve procedere nella direzione di sviluppo delle sezioni primavera, e nella collaborazione fra nidi e scuole primarie per l'implementazione dei nidi integrati. In terzo luogo, è utile sostenere l'iniziativa legata alla figura dell'accompagnatore dei piccoli al nido, che potrebbe essere dipendente da cooperative o altre organizzazioni di privato sociale e coinvolta nella programmazione tramite *voucher* di servizio. Per potenziare l'accesso al servizio è utile predisporre una serie di soluzioni normative e incoraggiare la fruizione dei *voucher* di servizio con modalità FSE, che possono fungere da meccanismi di connessione fra amministrazioni locali, servizi e utenza. A queste azioni va collegata la logica di promozione e di implementazione dei servizi integrativi del nido, realizzati in partnership con le organizzazioni di privato sociale (si vedano le proposte successive Parte 5). Infine è utile prevedere momenti periodici di valutazione dell'organizzazione e del mandato del servizio mediante la partecipazione delle famiglie nella programmazione educativa e nella gestione di eventuali conflitti e difficoltà organizzative.

2) *Servizi integrativi del nido. Educatrice familiare, nido in famiglia e altre tipologie di servizi flessibili.*

Si tratta di andare incontro ai bisogni di personalizzazione delle scelte di cura integrative del nido e diversificazione delle proposte per tipologia di utenza a fronte delle lunghe liste di attesa per il posto in asilo e delle differenti esigenze di conciliazione fra lavoro e cura familiare.

Un stagione di sperimentazioni in questo campo in alcune regioni italiane ha consentito di evidenziare alcune buone pratiche, che potrebbero diventare misure proposte a livello nazionale, pur mantenendo il campo aperto ad altre esperienze innovative scaturite dal privato-sociale e dall'associazionismo familiare. Le misure da adottare, per quanto riguarda il potenziamento dei servizi integrativi del nido pubblico sono le seguenti.

(i) *L'educatrice familiare.* Il servizio fornisce cura e assistenza domiciliare a bambini dai zero mesi fino al compimento di 36 mesi, e consente alle famiglie di affidare in modo stabile e continuativo i propri figli a personale educativo appositamente formato e collegato a organismi della cooperazione sociale o di utilità sociale non lucrativi. Ogni educatrice può accogliere un numero limitato di bambini (normalmente fino a 5) presso il proprio domicilio o in un altro ambiente adeguato a offrire cure familiari. Nel caso le educatrici e i bambini siano accolti presso il domicilio di alcune famiglie a queste ultime verrà collegato un programma di incentivi economici o di sgravi fiscali. A queste agevolazioni si aggiungono quelle destinate agli enti locali che istituiscono corsi gratuiti e abilitanti per le educatrici.



Le aspiranti educatrici possono essere di nazionalità italiana o comunitaria, purché residenti in Italia e disponibili a frequentare corsi abilitanti riconosciuti tramite attestato di certificazione. Il servizio viene organizzato sul territorio da cooperative sociali, in convenzione con l'ente locale. La famiglia si rivolge alla cooperativa e, tramite un organismo intermediario (o coordinatrice gestionale) sceglie un'educatrice. In alternativa la famiglia può indicare un'educatrice di sua fiducia, che dovrà però iscriversi a un corso abilitante gratuito e prestare la propria attività nell'ambito di una delle cooperative aderenti al programma di servizio. In seguito viene stipulato un contratto di prestazione direttamente fra la famiglia e l'educatrice in cui vengono stabiliti il programma educativo e le modalità orarie che caratterizzano il servizio. Come già avviene in alcune sperimentazioni locali del dispositivo, una coordinatrice e una pedagoga si occupano di monitorare il lavoro delle assistenti che viene regolarmente documentato e archiviato presso la cooperativa, previa autorizzazione dei genitori. Tutte le educatrici sono chiamate a frequentare momenti periodici di aggiornamento professionale.

(ii) *Il nido in famiglia.* La realizzazione di un nido in famiglia richiede la disponibilità dei nuclei familiari interessati di impegnare e predisporre a norma la propria abitazione per ospitare almeno una educatrice e un numero limitato (fino a 5 bambini, indicativamente) ma variabile (a seconda della dimensione, dell'ubicazione e della conformazione dei locali). Alle famiglie coinvolte nel progetto viene offerta una copertura assicurativa gratuita legata ai rischi domestici, ad eventuali incidenti e a danneggiamenti che interessino persone o cose nelle ore previste dal piano di servizio. Anche in questo caso il servizio viene predisposto attraverso una partnership tra ente locale, cooperative sociali e famiglie. Questo modello di contrattazione del servizio permetterà di ridurre i costi a carico delle famiglie. Anche questo servizio si rivolge in particolare alle lavoratrici atipiche o alle madri sole che, in quanto tali, incontrano difficoltà quotidiane supplementari nel conciliare lavoro e cura familiare. Per le modalità gestionali del contratto, il monitoraggio del programma educativo e il reclutamento delle educatrici valgono le norme di cui al punto precedente.

(c) *Altri servizi flessibili.* Si tratta di servizi che accolgono bambini da 0 anni fino al compimento del 3° anno di età, con modalità operative e gestionali diverse, realizzate in *partnership* con organizzazioni di terzo settore e che si caratterizzano per una maggiore flessibilità oraria e per la possibilità di fruizione anche non esclusiva rispetto ai nidi d'infanzia. Il servizio deve venire incontro alle esigenze dei nuclei destinatari, predisponendo una copertura oraria personalizzata, per favorirne nella pratica la natura integrativa e gli eventuali trasferimenti del bambino nelle fasce orarie eventualmente lasciate scoperte dal servizio istituzionale. Per gli eventuali trasferimenti dal nido d'infanzia al servizio di cui a questa sezione viene predisposto dalla cooperativa sociale la figura dell'accompagnatore, che può essere anche rivestita a turno dalle educatrici coinvolte nel progetto. Inoltre, previa richiesta dei genitori, il servizio deve poter coprire i festivi e parte del periodo estivo.

L'accesso ai servizi integrativi può essere collegato al sistema dei *voucher* o buoni di servizio con le modalità stabilite dal FSE, a cui però è opportuno stabilire una



quota di co-partecipazione della famiglia alla retta giornaliera, con ammontare variabile secondo il reddito e il piano di servizio concordato con le operatrici.

### 3) *Nidi aziendali.*

La proposta consiste nella predisposizione di un patto fra Stato, Regioni e Imprese per il potenziamento della rete di nidi in azienda.

Il programma di implementazione prevede un sistema di incentivi fiscali e di trasferimenti diretti come premio per le imprese che presentano progetti e attuano nidi aziendali secondo norme *family friendly*. Inoltre, viene incoraggiata la partnership fra imprese e organizzazioni di privato sociale per la gestione dei nidi aziendali.

Gli incentivi o sgravi fiscali per le imprese che promuovono nidi aziendali possono essere suddivisi in livelli variabili rispetto al coinvolgimento di organizzazione di privato sociale per la gestione di programmi educativi e dei sistemi di reclutamento delle educatrici. Il pagamento della retta annuale, spesso oneroso per le famiglie, può essere ridotto assumendo il personale con *voucher* predisposto secondo le modalità FSE che servirebbe a pagare le educatrici che prestano la propria attività in azienda. In alternativa l'accesso al nido può avere luogo anche attraverso *voucher* aziendale, previo accordo con la Regione sulle modalità di co-finanziamento. Il servizio è aperto ai figli dei dipendenti dell'impresa che lo ospita. Una quota dei posti disponibili può essere assegnata anche a figli di genitori non dipendenti dall'impresa. La ripartizione dei posti viene concordata tra impresa ed ente locale. In questa direzione, l'orario di apertura del servizio deve essere compatibile con le esigenze del personale dipendente e flessibile rispetto a quello dei non dipendenti. È opportuna la presenza simultanea di più educatrici al nido (un rapporto indicativo di 1 educatrice ogni 5/6 bambini) per fronteggiare l'impegno rappresentato da un programma educativo in orario flessibile.

### **C) Famiglie con preadolescenti (6-11 anni) e adolescenti (12-16 anni).**

Sono note le difficoltà che la generazione degli adulti ha rispetto alla efficacia della trasmissione di valori e di schemi interpretativi della realtà capaci di fornire ai pre-adolescenti, agli adolescenti e ai giovani gli strumenti fondamentali per la conoscenza e la propria autonomia di vita. Ciò ha a che fare con il prevalere della dimensione relazionale diluita in una quotidianità a volte distratta, in una logica di riduzione del conflitto che spesso ritarda la crescita dei ragazzi e delle ragazze.

Ne consegue l'importanza di sostenere le responsabilità dei genitori nell'educare i figli, in una società sempre più complessa e veicolante messaggi valoriali contraddittori e ambigui.

In particolare, appare fondamentale l'esigenza di definire un "*patto educativo*" tra scuola e famiglia con la finalità di esplicitare e condividere aspettative educative e valori di riferimento rispetto ai quali assumere reciproche responsabilità, in un atteggiamento di scambio e confronto.

Tale collaborazione tra insegnanti e genitori assume importanza anche in funzione della sempre più significativa presenza dei ragazzi e delle ragazze *straniere* e



delle loro famiglie nei diversi livelli scolastici, con l'esigenza, quindi, di creare le condizioni per una reale integrazione.

Ugualmente importante appare l'esigenza di implementare i servizi e le opportunità di scambio e confronto per i genitori, nella consapevolezza della crucialità di alcune fasi evolutive come la prima infanzia o l'adolescenza dei figli.

Deve essere valorizzato il ruolo dei *consultori* familiari e dei *centri* per le famiglie, in una logica di maggiore connessione e integrazione con le organizzazioni di Privato Sociale e Terzo Settore.

Le esperienze locali più avanzate dimostrano l'esigenza di interventi non occasionali di supporto alle relazioni tra genitori e figli adolescenti, attraverso spazi di consulenza educativa sia per i ragazzi e le ragazze (gli "*spazi giovani*" in ambito socio-sanitario) sia per i genitori.

In specifico, si ritiene importante, attraverso la funzione di *counselling* presente nei centri per le famiglie, rispondere ad un bisogno diffuso dei genitori di orientamento e di approfondimento delle dinamiche educative, con lo scopo di attivare risorse e competenze per definire e capire i problemi e per individuare soluzioni e strategie di comunicazione.

Ciò appare importante anche in ragione del fatto che oggi le *reti familiari*, amicali e di vicinato sono deboli e, quindi, si tratta di promuovere, anche attraverso i servizi per l'infanzia e la promozione delle associazioni familiari, occasioni di scambio e di confronto di esperienze tra i genitori che possono divenire relazioni di aiuto reciproco durature.

Infine, il Piano sottolinea l'opportunità di richiamare i *mass-media* ad una maggiore responsabilità rispetto ai messaggi che quotidianamente ricadono sui ragazzi e le ragazze, spesso diseducativi e finalizzati semplicemente al consumo.

## **II) Tempi di cura.**

Il tema dei tempi dedicati alla cura è al centro di una serie di nuovi interventi nel campo delle politiche familiari. Il Piano contempla interventi relativi a: congedi di maternità, congedi genitoriali, congedo di cura familiare, flessibilità degli orari di lavoro, tempi e orari della città. Una finalità fondamentale delle misure a questo riguardo è quella di promuovere il coinvolgimento della figura paterna in una logica di condivisione e corresponsabilità con la figura materna.

***a) Aumento del contributo economico per congedo di maternità (ex "astensione obbligatoria") e rafforzamento del congedo di maternità per le lavoratrici parasubordinate e autonome.***

Questa misura ha come scopo la cura del figlio neonato e la corretta ripresa psico-fisica della partoriente, in un quadro di conciliazione dei bisogni di cura familiare e impegno lavorativo.



Il periodo del congedo deve essere adeguatamente tutelato per evitare che la maternità significhi, in molte occasioni, fuoriuscita dal mercato del lavoro, alto turnover per le aziende e bassa partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Il Piano propone di innalzare, seppure con gradualità, il contributo economico previsto durante il congedo di maternità (attualmente 80%) della retribuzione media mensile, in linea con la media europea. La durata del congedo rimane invariata, 21 settimane. La copertura finanziaria del congedo rimane a carico del sistema previdenziale nazionale. Per rendere sostenibile la spesa si dovrà procedere all'individuazione di un ammontare massimo di retribuzione entro il quale opera la predetta misura.

Contestualmente, si propone di rafforzare il congedo di maternità e la relativa copertura economica, anche per le lavoratrici autonome e parasubordinate. Per le lavoratrici autonome iscritte agli enti di previdenza di cui ai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996, ogni intervento non potrà non tener conto dell'autonomia riconosciuta dall'ordinamento a tali enti e dei conseguenti effetti sull'ambito e la portata degli interventi pubblici.

***b) Aumento della durata del congedo di maternità in caso di parto plurigemellare o di partoriente pluripara.***

Il Piano prevede di aumentare la durata del congedo di maternità, mantenendo invariate le condizioni economiche, in caso di parto plurigemellare o di partoriente pluripara. L'aumento previsto è di 4 settimane, in linea con la media europea.

Al momento, la legislazione italiana prevede riconoscimenti aggiuntivi solo alle donne con parto plurimo e solo in riferimento ai permessi per allattamento. Occorre garantire a tutte le donne residenti lavoratrici un aumento della durata del congedo di maternità in caso di parto multiplo o di partorienti pluripare. Nel panorama europeo questa opportunità è prevista in Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Polonia, Spagna, Slovacchia.

Devono considerarsi destinatarie di tale diritto tutte le lavoratrici residenti sul territorio italiano, siano esse lavoratrici dipendenti, parasubordinate o autonome, in caso di parto plurimo o di partorienti pluripare.

***c) Aumento del contributo economico per congedo parentale (ex “astensione facoltativa”) ed estensione del congedo parentale ai genitori che sono lavoratori parasubordinati o autonomi.***

Numerose ricerche europee dimostrano che i congedi parentali costituiscono il principale strumento di conciliazione fra famiglia e lavoro. Il loro utilizzo è però correlato alle garanzie economiche che offrono. Occorre garantire a tutti i genitori residenti lavoratori, siano essi dipendenti, lavoratori autonomi o parasubordinati, un contributo economico significativo durante il congedo parentale.

Si propone di innalzare il contributo economico previsto durante il congedo parentale (attualmente 30%) della retribuzione media mensile per le lavoratrici dipendenti, in linea con la media europea, per un totale di 11 mesi se lo prendono sia la



madre che il padre, oppure per 6 mesi nel caso lo prenda solo uno dei genitori. Si prevedono altri incentivi per coinvolgere la figura paterna nel lavoro di cura, onde rendere sempre meno ampio il gap di genere che caratterizza questa attività.

La copertura finanziaria del congedo può rimanere a carico del sistema previdenziale nazionale oppure può essere posta in capo ad un Ente regionale, e si dovrà procedere all'individuazione di un tetto massimo di copertura economica. Devono considerarsi destinatari di tale diritto tutti i genitori lavoratori residenti sul territorio italiano, siano essi lavoratori dipendenti, parasubordinati o autonomi. Per l'estensione ai genitori che sono lavoratori parasubordinati o autonomi, e la relativa copertura economica, si veda il punto a) precedente. Accanto a tale forma di intervento sarebbe auspicabile anche quello delle parti sociali, con particolare riferimento alla possibilità che esse orientino verso tale tipologia di sostegno gli interventi dei fondi bilaterali.

#### ***d) Congedo di cura familiare.***

Questa misura risponde alla necessità di occuparsi personalmente di un familiare, entro il secondo grado di parentela, in fasi particolari del ciclo di vita della famiglia, in specifico per malattia di un figlio d'età superiore agli 8 anni, inserimento del bambino all'asilo-scuola, riorganizzazione della vita familiare in seguito ad evento critico quale può essere una malattia invalidante o terminale o la morte.

Il Piano prevede di passare dall'attuale congedo di 3 giorni non retribuiti ad un congedo per cura familiare che abbia una durata superiore (da 5 a 7 giorni lavorativi annui) parzialmente retribuiti. Il congedo di cura può essere utilizzato in un'unica soluzione, in blocchi di giorni, in singole giornate o anche singole ore, pur tenendo presenti le problematiche organizzative e gestionali che tale articolazione del congedo può determinare. Problematiche per il cui superamento potrebbero ipotizzarsi, allora, misure di carattere compensativo.

La motivazione del congedo va debitamente documentata e il preavviso da fornire al datore di lavoro può variare da 1 a 5 giorni lavorativi.

Questo dispositivo sostituisce quanto disposto dall'art. 4 comma 1 della Legge 53/2000 e non sostituisce, ma integra, il congedo per malattia del bambino (Decreto legislativo 151/2001, artt. 47 e seguenti, e le misure previste a riguardo presenti nei diversi CCN).

#### ***e) Flessibilizzazione dei congedi parentali e di cura familiare.***

La riorganizzazione post-fordista del lavoro prevede l'incremento della flessibilità che, in accordo con le direttive della UE, deve includere particolari tutele per il lavoratore (*flexsecurity*). Anche gli strumenti di conciliazione devono essere resi flessibili per poter realmente essere utilizzati per lo scopo che si prefiggono, evitando forme di emarginazione e fuoriuscita dal mercato del lavoro.

La proposta del Piano è di rendere flessibili i dispositivi di congedo parentale e di congedo per cura familiare, permettendo al soggetto richiedente di poter realmente



conciliare, in date fasi del ciclo di vita, la sua presenza a casa per l'attività di cura con il lavoro professionale.

Si propone inoltre di rendere obbligatorio il congedo di paternità da usufruirsi in modo flessibile per 4 giorni a scelta del lavoratore entro il primo mese (30 giorni) di vita del neonato.

Il soggetto richiedente il congedo può scegliere una formula flessibile del congedo accordandosi con il datore di lavoro attraverso un impegno lavorativo part-time o da svolgersi non necessariamente nel luogo di lavoro, attraverso telelavoro o lavoro a domicilio.

La scelta del congedo flessibile deve essere possibile per ogni lavoratore, le condizioni economiche vanno pattuite caso per caso in base alle ore lavorate. Alla contrattazione collettiva nazionale e più concretamente a quella di 2° livello (aziendale e territoriale) è rimesso il compito di disciplinare la materia.

***f) Nuove misure a sostegno della flessibilità d'orario (Art. 9 Legge 53/2000)***

Il Piano propone che siano individuati nuovi strumenti utili a livello territoriale per aiutare le imprese nell'attuazione dell'art. 9 Legge 53/2000. Si tratta di strumenti che debbono affiancare le imprese nel redigere i progetti per la realizzazione delle azioni positive previste dalla normativa, e devono servire ad accelerare il processo di valutazione, finanziamento e monitoraggio dei progetti, così che la risposta alle imprese sia più rapida ed efficace nei suoi risultati.

***g) Tempi e orari della città (Artt. 22-28 Legge 53/2000).***

L'esperienza degli ultimi anni ha mostrato la necessità di prevedere nuove misure per agevolare e rendere più effettivo l'articolato della legge 53 per quanto riguarda l'obiettivo di sostenere la famiglia nella difficile operazione di conciliare attività di cura della famiglia e lavoro anche attraverso misure di coordinamento dei tempi e orari delle città, facendo in modo che i servizi e i progetti dei tempi rispondano realmente alle necessità di conciliazione.

A questo riguardo, il Piano fa le seguenti proposte.

***(1) Promuovere iniziative di sensibilizzazione ai diversi livelli degli enti locali sul tema dei Tempi e Orari delle città.*** L'obiettivo è quello di fare sì che ogni Regione, entro 24 mesi, si doti di una legge di recepimento della legge nazionale 53/2000 nella parte dedicata ai tempi e orari della città (*Artt. 22-28 Legge 53/2000*). L'adozione da parte della Regione di una normativa in attuazione delle direttive della citata legge nazionale, costituisce condizione per concorrere alla ripartizione della quota del fondo nazionale per le politiche sociali da destinare all'armonizzazione dei tempi e orari della città. In seguito al finanziamento, le Regioni possono indire bandi per i Comuni affinché si dotino di un Piano Territoriale degli Orari, attuino tavoli tecnici per progetti innovativi in termini di conciliazione dei tempi, istituiscano o incentivino l'attività delle banche del tempo e altri progetti di armonizzazione dei tempi. La struttura della legge vigente appare sufficiente e non bisognosa di modifiche nel breve periodo, mentre



appare necessario spendere energie perché venga attuata nella sua completezza su tutto il territorio italiano.

**(2) *Istituzione di un coordinamento nazionale delle politiche temporali.***

Considerata da un lato la coerenza e l'innovatività, anche su scala europea, del tema del coordinamento dei tempi e spazi della città, e dall'altro la possibile frammentazione delle iniziative a livello locale, appare opportuno istituire una Commissione di livello nazionale che possa coordinare, e nello stesso tempo contribuire a diffondere sul territorio, tali iniziative. Tale Commissione potrebbe avvalersi, per il monitoraggio delle misure adottate a livello locale, di un Osservatorio delle Politiche dei Tempi (costituito all'interno dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia) che possa anche fornire una consulenza agli enti territoriali per la stesura dei Piani territoriali degli orari e i progetti ad essi correlati.

**(3) *Governance integrata della legge 53/2000.*** Si deve valutare l'esigenza, espressa dalle Regioni e Province Autonome e dagli Enti Locali, che la legge 53/2000, con le sue successive modifiche e integrazioni, possa avere una *governance* coordinata e integrata in ragione della complessità degli attori in gioco e della attuale frammentazione delle competenze ministeriali, in modo tale che la visione di insieme della questione faciliti gli interventi, i finanziamenti e le eventuali modifiche *in itinere*.

**III) *Sostegni ai costi di educazione dei figli.***

Le responsabilità di cura dei figli sono una delle cause che possono portare molte famiglie nell'area della povertà. Si tratta qui di distinguere fra il costo di accrescimento, che viene stimato in rapporto a quello che è lo stile di vita e la posizione sociale della famiglia, e il costo di allevamento, che viene stimato in riferimento a quelli che sono i bisogni di base del bambino. È su quest'ultimo che deve essere fatta un'azione più incisiva affinché siano ridotte le disparità tra le famiglie.

Si deve trovare un giusto equilibrio fra interventi *in cash* (monetari o monetizzabili) e interventi *in kind* (servizi). Il sostegno al lavoro di cura dei figli dovrebbe comunque essere distinto dalle misure di lotta alla povertà, che si affida a strumenti selettivi, rivolti alle fasce sociali più deboli che non raggiungono determinati livelli di reddito o assolutamente incapienti. Occorre puntare sul riconoscimento della valenza sociale del lavoro di cura, che interessa tutti i nuclei con carichi familiari. Nel primo caso, l'intervento è assistenziale, focalizzato e rivolto a segmenti molto ristretti della popolazione, nel secondo caso è di potenziamento dei diritti di cittadinanza e come tale riguarda tutti cittadini, indipendentemente dalla posizione reddituale, e dunque deve essere perseguito con strumenti universalistici.

Per quanto riguarda gli strumenti, si possono utilizzare a) gli assegni familiari, oppure b) gli sgravi fiscali (deduzioni o detrazioni), utilizzando come misura degli interventi il costo di allevamento dei figli, parametrato in rapporto al numero totale dei figli minori, o ancora c) il *voucher* familiare (vedi Parte 4).



#### ***IV) Misure di sostegno al lavoro di cura delle assistenti domiciliari private.***

Il Piano prevede misure di sostegno al lavoro di cura che riguarda famiglie con figli minori e con soggetti disabili o gravemente non autosufficienti che ricorrono al mercato privato. Gli interventi che possono essere messi in campo sono: 1) incentivi fiscali per favorire la regolarizzazione dei contratti privati e parallele azioni di contrasto del lavoro irregolare; 2) iniziative per la preparazione professionale di chi assiste anziani, bambini, malati e non autosufficienti; 3) l'attivazione di canali formalizzati di reclutamento degli/delle assistenti domiciliari, che consentano alle famiglie di poter avere in tempi brevi e senza doversi rivolgere al mercato nero delle professioniste della cura; predisposizione, a livello di enti locali, di elenchi di professionisti disponibili a svolgere lavoro di cura a domicilio nell'area di riferimento, dotati sia un attestato di idoneità, che dell'iscrizione ad una cassa previdenziale, con indicazione delle tariffe minime e massime; liste alle quali si può accedere tramite lo sportello del Centro per la famiglia più vicino.

#### ***V) Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti.***

Perseguire politiche familiari amiche delle famiglie con disabili o anziani non autosufficienti significa progettare e realizzare interventi/servizi che si collochino nella prospettiva di:

- Sostenere il carattere 'distintivamente' familiare nelle risposte ai bisogni dei disabili e degli anziani (sussidiarietà);
- focalizzare gli interventi sulla famiglia-nella-comunità locale (*community care*);
- adottare strategie di *governance* sociale, cioè favorire forme di auto-governo di reti associative capaci di agire come validi interlocutori delle istituzioni amministrative ed economiche locali.

Questi obiettivi generali assumono, nella prospettiva sussidiaria, declinazioni differenti a seconda che il *focus* sia:

- sul disabile o anziano solo,
- sul suo nucleo familiare,
- sulle reti allargate (vicini, amici, volontari),

e guidano l'articolazione di un ventaglio di offerte di servizi/interventi alla persona nel settore della non autosufficienza.

Pur nella necessaria differenziazione degli interventi va sottolineata la necessità per i programmatori e decisori tecnici e politici - ai diversi livelli di competenze in cui si collocano - di assumere una prospettiva che:

i) in presenza di *carers naturali* (persone che fanno lavoro di cura appartenendo alla famiglia di convivenza o alla famiglia allargata):

- operi in vista di accrescere la capacità di autonomia, culturale e organizzativa, delle famiglie stesse nel risolvere i problemi di accudimento e cura dei propri membri disabili o anziani non autosufficienti, senza



scaricarne tutto il peso sulla famiglia. Ciò significa adottare una strategia culturale che rafforzi la famiglia (*empowering model*) contro una pratica che aiuta le famiglie solo quando sono cadute nella situazione problema (*deficit model*);

ii) in assenza di reti familiari attive:

- privilegi le reti di prossimità (vicinato/volontariato/associazionismo) nel predisporre azioni di sostegno al disabile o all'anziano e ricrei contesti di vita di tipo familiare (piccole comunità residenziali inserite all'interno dei luoghi storici di vita delle persone disabili o anziane) tenendo conto che la strada da seguire è quella segnalata dagli stessi soggetti in situazione di bisogno che, come emerge da molte indagini, chiedono di rimanere nel proprio ambiente di vita aiutati e curati da persone loro care.

All'interno della ampia gamma di servizi che possono essere realizzati per sostenere il disabile o l'anziano e la sua famiglia è possibile identificare tre differenti tipologie che fanno riferimento a tre ambiti di intervento secondo il seguente prospetto:

FOCUS	a) Sul disabile o sull'anziano e sulla casa (servizi domus oriented)	b) Sul nucleo familiare (family centred)	c) Sulle reti allargate (community oriented)
<i>Principio di sussidiarietà:</i> Ti aiuto a fare ciò che puoi e sai fare tu			
	Servizi di supporto al domicilio (Voucher)	Gruppi di sostegno ai familiari	Gruppi di volontariato per disabili o per anziani
<i>Principio di solidarietà:</i> Ti aiuto a fare ciò che non riesci a fare			
	Ospedale a domicilio Albo delle badanti (Voucher)	Servizi di <i>respite</i>	Centri Diurni Integrati
<i>Principio di empowerment comunitario:</i> Aiuto la comunità ad essere più capace di fronteggiare i bisogni dei suoi membri più deboli			
	Affido residenziale del disabile o dell'anziano	Sportello telefonico di ascolto e orientamento gestito da familiari	Portierato sociale Progetto <i>care giver</i> Solidarietà di Vicinato Servizi intergenerazionali

a) I servizi *domus oriented* che hanno come utente/consumatore il disabile o l'anziano e si focalizzano sulla casa o ne ricreano ambienti sostitutivi, quale ad esempio:

- i servizi a domicilio, sia nella forma semplice sia integrata;
- l'affido dell'anziano presso altre famiglie disponibili;
- l'ospedalizzazione a domicilio.

A questo va aggiunto il *voucher* socio-sanitario che, solo in modo improprio, può essere definito servizio, in quanto come indica la legge 328/00, è solo «titolo per l'acquisto di un servizio», ed ha svariate forme di applicazione che includono dal diritto



ad un servizio di assistenza domiciliare integrata al contributo per l'assunzione regolare di una assistente domiciliare iscritta in un apposito albo.

b) Gli interventi *family centred* che si centrano sul nucleo familiare, o comunque sui *careers*, sono riconducibili alle seguenti tipologie:

- forme di sostegno per familiari (quali ad es. gruppi di auto mutuo- aiuto);
- sportelli informativi unificati per l'ascolto e l'orientamento dei familiari;
- servizi di *respite*.

c) Gli interventi che si collocano in un'ottica di comunità, *community oriented*, promuovono legami significativi anche tra persone non prossime, come:

- i centri diurni aperti al territorio;
- le diverse forme di portierato sociale;
- i progetti di solidarietà di vicinato;
- i gruppi di volontari per disabili o di anziani che operano a favore di altri anziani.

In sintesi si tratta di dare vita a *servizi di prossimità*, pensati come ambiti in cui è possibile far confluire differenti soggetti che erogano servizi e differenti tipologie di offerta sulla base delle esigenze concrete dell'utenza, - disabili, anziani e *careers* (cioè coloro che più da vicino si prendono cura di loro) - in cui possano trovare risposta le domande sia dei disabili e degli anziani sia dei loro familiari, con modalità, fin dove è possibile, a bassa soglia, per contrastare il rischio di una eccessiva medicalizzazione di questa condizione di vita.

Questa prospettiva non va abbandonata neppure quando ci si trovi di fronte alla necessità di collocare il disabile o l'anziano in una struttura residenziale ad elevata integrazione socio-sanitaria. In questo caso va potenziata la progettazione di micro-strutture di ospitalità residenziale inserite nei centri abitativi che prevedono una maggiore integrazione con il territorio.

#### **Parte 4**

### ***Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro***

Il Piano prevede un ampliamento delle iniziative già avviate con le ultime Leggi.

Si tratta di promuovere politiche per le pari opportunità che siano stabili e continuative, superando le modalità sperimentali e provvisorie del passato. Peraltro anche per questi aspetti occorre richiamare la già evidenziata esigenza di azione integrata e coordinata tra i vari attori istituzionali aventi competenza in materia.

Il Piano prevede innanzitutto, a breve termine, di: i) rafforzare le competenze dei Comitati di Pari Opportunità, circa le politiche di assunzione, di incentivazione, aggiornamento e gestione degli organici nelle aziende; ii) incentivare l'organizzazione a livello regionale di corsi ed attività per la promozione dell'imprenditoria femminile nel settore della cura, anche in forma cooperativa, coinvolgendo Università, Camere di Commercio, Banche e Fondazioni, anche attraverso gli strumenti dei prestiti sull'onore e/o a fondo perduto.



A breve-medio termine, il Piano prevede l'incentivazione di nuove misure *ad hoc* quali le forme di *Auditing* per la conciliazione tra famiglia e lavoro, il Voucher familiare e il welfare aziendale amico della famiglia. Queste misure si configurano come segue.

*I) Forme di Audit per la conciliazione tra famiglia e lavoro.*

Il Piano promuove la diffusione delle forme di *Audit* che perseguono la conciliazione tra famiglia e lavoro", perseguendo le pari opportunità fra i sessi (*gender mainstreaming*) unitamente al sostegno della vita familiare (*family mainstreaming*) che si ispira ad una relazione sussidiaria fra la posizione lavorativa e la famiglia del lavoratore. Il processo di *auditing* e re-*auditing* mira alla creazione di interventi fatti a misura per enti pubblici e privati per aiutare i dipendenti, e anche i lavoratori studenti (si prevede un *Auditing* anche per le università), per conciliare famiglia e lavoro. Il processo si svolge all'interno dell'azienda con un "auditore" esterno e comporta l'attribuzione all'azienda/università del certificato di base, che viene dato subito dopo la definizione del progetto. Terminato il primo progetto, si ridefiniscono le mete in un secondo progetto, il re-*auditing* (di nuovo dura tre anni), alla fine del quale viene fatta una valutazione, e, in caso di esito positivo, viene rilasciata una certificazione *ad hoc* (ad esempio Marchio o altro) di *auditing*. La Regione può retribuire in modo parziale o totale, tenendo conto della grandezza dell'ente, i costi del processo dell'*auditing* all'ente pubblico o privato che personalizza la conciliazione fra famiglia e lavoro.

*II) Voucher familiare: un titolo di accesso per un complesso di servizi familiari con prestazioni accessorie.*

Il "voucher familiare" è uno strumento per la capacitazione della figura familiare come soggetto sociale proprio, attivo e partecipa nella cura dei propri membri e non soltanto oggetto di assistenza, più o meno puntuale e generosa. Mira all'*empowerment* della famiglia lungo il suo ciclo di vita.

Si tratta di affiancare alle sperimentazioni locali di *voucher* o buoni di servizio già attuate su singoli servizi (nel campo della scuola, della formazione professionale, dell'inserimento lavorativo, della cura degli anziani e dell'assistenza domiciliare integrata, ecc.), un nuovo modello di *voucher* unico (complessivo e personalizzato) – per tale ragione detto familiare - secondo un complesso di esigenze di cura espresse dalla famiglia nell'ambito di un mercato di qualità sociale dei servizi sociali composto da organizzazioni pubbliche e/o di terzo settore. Il titolo sarà valido per l'accesso a servizi di cura per l'infanzia e per i membri in stato di non autosufficienza temporanea o permanente, oltre che per l'acquisto di prestazioni accessorie utili alla famiglia per fronteggiare esigenze di carattere quotidiano (consegna pasti a domicilio, lavanderia, accompagnamento per trasporti urbani, ecc.).

Il *voucher* famiglia ha carattere di titolo di accesso a servizi e non deve funzionare come rimborso spese, ma prevede la creazione di un sistema di *mercato di qualità sociale* dei servizi. Le domande sono raccolte da un *organismo intermediario* (OI) che emette i titoli e costituito *ad hoc* per la gestione del progetto, in cui figurano un



rappresentante delle istituzioni pubbliche, organismi del terzo settore e una commissione familiare di controllo sulle opportunità offerte dalle prestazioni di servizio. L'OI ha funzioni di controllo e creazione del mercato degli erogatori (che hanno l'obbligo di presentare un contro-buono per ricevere il pagamento della prestazione fornita) e di connessione delle famiglie con i servizi appropriati per le loro esigenze, attraverso colloqui personalizzati, esame delle domande e conoscenza del territorio.

L'Ente gestore del programma può essere un Ente pubblico locale (Regione, Comune) oppure un ente privato costituito da un soggetto di società civile (banca, fondazione ex bancaria, consorzio di cooperative sociali, ecc.) che opera in accreditamento e convenzione con la Regione o il Comune.

Possono accedere al progetto in qualità di destinatarie le persone in stato di (1) necessità di cura di uno o più figli in età inferiore a 18 anni; (2) necessità di cura di parenti anziani o non autosufficienti dalla condizione certificata e in età superiore a 75 anni, titolari di reddito individuale non superiore a tre volte l'importo definitivo del trattamento minimo di pensione; (3) unica figura adulta nel nucleo familiare anagrafico (nucleo monogenitoriale). Stabilite le condizioni per l'accesso, il *voucher* ha carattere universalistico, anche perché prevede un modello de-standardizzato di partecipazione alle spese e agli oneri di servizio da parte della famiglia. La quota di partecipazione varia da zero al totale del costo della prestazione se il reddito familiare supera una certa soglia. Il contratto di prestazione viene stipulato direttamente fra impresa (erogatore) e famiglia (destinataria), nell'ambito delle regole generali del dispositivo. Il *voucher* può essere speso presso più erogatori, previa segnalazione, anche in corso di fruizione presso un organismo intermediario (OI), che provvede a sostenere la famiglia nella creazione del piano di servizio e a contattare gli erogatori, verificandone la disponibilità. La fase di valutazione prevede inoltre di affiancare, alla semplice *customer satisfaction*, una complessa modalità di ricerca azione (da realizzare da istituti di ricerca) finalizzata a verificare non solo gli standard di efficacia o di efficienza economica, ma anche le modalità di realizzazione del dispositivo e le semantiche emergenti nella cultura del progetto.

### *III) Welfare aziendale family friendly.*

Il Piano prevede incentivi fiscali e normativi per le aziende che intendono promuovere il "welfare aziendale familiare" nell'ottica delle pari opportunità. Per welfare aziendale familiare si intende l'insieme delle misure che l'impresa si impegna ad attivare per i suoi dipendenti onde conciliare i tempi di lavoro con i tempi della famiglia. Si tratta dunque di promuovere nuove opportunità e nuovi diritti sociali del lavoratore che lo agevolino nell'equilibrare le proprie responsabilità sul posto di lavoro e le proprie responsabilità nella vita familiare. Le aziende possono essere agevolate qualora forniscano ai dipendenti le seguenti opportunità, che sono servizi di supporto alla conciliazione al di là degli obblighi di legge, e che possono essere gestiti anche in partenariato territoriale, in una *governance* di welfare societario plurale:

#### *a) Servizi aziendali per la famiglia:*



assistenza domiciliare e/o di *respite* per le famiglie dei dipendenti in cui siano presenti persone disabili o anziani non autosufficienti, spesa a domicilio, spesa on line, benefit per la spesa, voucher per l'assistenza a bambini/anziani/membri dipendenti della famiglia, in genere *family services*, mentoring sulle carriere in relazione alle responsabilità di cura, presenza in azienda di coordinatori *work-family*,

*b) Servizi aziendali per l'infanzia:*

nidi aziendali, nidi misti azienda-territorio, colonie estive, strutture di accoglienza per i figli in situazioni di emergenza, doposcuola attrezzati, buoni per baby sitter (in particolare per chi fa lavoro notturno), *voucher* familiari, *voucher* di cura,

*c) Servizi aziendali di supporto all'attività scolastica dei figli:*

organizzazione trasporto scolastico, organizzazione di centri estivi,

*d) Servizi aziendali socio sanitari:*

polizza rimborso spese mediche, recapito domiciliare o in azienda di farmaci, predisposizione assistenza d'urgenza di familiari malati terminali. Al di là degli incentivi fiscali e normativi, in una prospettiva promozionale del welfare aziendale e più in generale delle politiche aziendali *family friendly*, il Piano dovrà contemplare anche il rafforzamento delle misure di diffusione e conoscenza dei risultati positivi conseguiti dalle aziende che abbiano adottato misure di *family friendly* (ad esempio, in termini di riduzione dell'assenteismo, di incremento della produttività, di miglioramento del clima organizzativo).

## **Parte 5**

### ***Privato sociale, terzo settore e reti associative familiari***

In attuazione dell'art. 118 u.c. del Titolo V della Costituzione, il Piano prevede misure *ad hoc* per il sostegno e il potenziamento delle organizzazioni di privato sociale, terzo settore e reti associative familiari che provvedono servizi sociali personali e servizi di cura in tutto l'ampio spettro dei bisogni della vita familiare quotidiana.

Gli interventi riguardano sia agevolazioni fiscali (per enti riconosciuti come Onlus e per organizzazioni similari), sia agevolazioni normative (come il 'distacco associativo' dei responsabili delle associazioni familiari formalmente organizzate e maggiormente rappresentative a livello nazionale).

In particolare, vengono sostenute, anche con finanziamenti su progetti nazionali o regionali, le associazioni familiari che svolgono le seguenti attività:

- 1) sostegno alle gestanti in difficoltà e accoglienza della vita;
- 2) attività educative dei figli, complementari e integrative della formazione scolastica;
- 3) servizi di affidamento e adozione;
- 4) attività per fronteggiare il disagio giovanile e adulto (ad es. devianza minorile, tossicodipendenze, alcolismo).



Il Piano auspica il massimo sostegno degli enti locali nei confronti delle associazioni familiari di auto e mutuo aiuto, e incentiva i programmi legati alla solidarietà tra le famiglie.

**Parte 6**  
***Servizi consultoriali e di informazione***  
***(consultori, mediazione familiare, centri per le famiglie)***

Potenziamento e riorganizzazione dei Consultori familiari e dei Centri per le famiglie variamente denominati.

A più di trenta anni dalla loro istituzione, i consultori familiari necessitano di un rilancio complessivo, per evitarne una eccessiva sanitarizzazione e rilanciare il loro ruolo di supporto sociale, psicologico e legale alle coppie e alle relazioni genitoriali. La legge di riforma dell'assistenza (328/2000) non ne parla, quasi a sancirne la natura squisitamente medico-sanitaria. Si tratta in particolare di rafforzare e diffondere le buone pratiche (percorsi nascita, gruppi di genitori, ecc.) per meglio intercettare i bisogni di assistenza complessiva, e non solo medica, delle coppie in attesa che, oggi, in molte parti del Paese sono costrette a ricorrere a servizi privati a pagamento.

Per quanto riguarda gli immigrati, i consultori attualmente accolgono molta della domanda sanitaria delle donne straniere, oscillando tra logica assistenziale e nuove pratiche multiculturali. Negli anni '90 del secolo scorso, l'attenzione si è spostata sul nuovo contenitore 'centro per le famiglie', che tuttavia è stato diversamente coniugato, sia sul versante dei contenuti che su quello del modello organizzativo nelle diverse realtà territoriali, rimanendo, tuttavia, fortemente ancorato alla dimensione urbana. Dopo i primi anni di applicazione della 285/1997, i centri per le famiglie hanno avuto una diffusione abbastanza frammentaria, e oggi sono una presenza acquisita in alcune realtà, pura etichetta in altre, sogno mai realizzato in altre ancora. Forte è dunque la necessità di riflettere su quale debba o possa essere il nodo propulsore di una rete di servizi, di interventi, di soggetti ed azioni integrate (sociali, sanitarie, educative, relazionali ecc.) che si muovono nel variegato e complesso campo delle politiche di sostegno al lavoro di cura. A fronte di una nuova e diversa domanda di servizi avanzata dalle famiglie, che difficilmente può essere intercettata dai consultori familiari odierni, strategico risulta non tanto una moltiplicazione di strutture e contenitori, ma ripensare ai consultori familiari a partire dalla legge nazionale che li ha istituiti, che prevedeva la presenza, al loro interno, di una componente sociale, psicologica, di sostegno alle responsabilità familiari ampia e articolata.

Sostegno alla genitorialità, soprattutto nei momenti critici del conflitto coniugale, tutela dei figli minori sia in caso di separazione/divorzio, che in caso di non adeguatezza relazionale dei genitori, adozione sia nazionale che internazionale possono costituire i tre ambiti intorno ai quali ricomporre competenze relazionali, sociali, psicologiche che caratterizzino il consultorio come un polo visibile sul territorio, un



referente istituzionale non solo per le famiglie, ma anche per giudici, tribunali dei minori ed altri servizi connessi alle problematiche familiari. Centrale è il superamento della logica ambulatoriale, a favore di una logica, nella relazione con l'utente, che si muova sul terreno della mediazione sociale (nelle sue diverse anime e componenti: educativa, familiare, comunitaria, scolastica, penale, culturale) e della consulenza finalizzata alla promozione dell'*empowerment* dell'utente, anche attraverso l'adozione di strategie e tecniche di lavoro innovative. Si tratta di sviluppare servizi relazionali e riflessivi.

Le attività del consultorio familiare possono trovare un naturale complemento nel Centro per le famiglie, costruito come spazio fisico aperto sul territorio e al territorio, per servizi di informazione e di aiuto sociale. Tali Centri sono oggi presenti in varie forme: a) come servizi gestiti dai Comuni in raccordo con le associazioni e il terzo settore; b) come luoghi gestiti e/o autogestiti da associazioni e volontari che promuovono sul territorio una cultura della cura e della solidarietà tra famiglie.

Il Piano sostiene la diffusione di questi Centri per lo svolgimento di alcune funzioni, e in specifico: a) come sedi di funzioni di aiuto sociale quali i prestiti sull'onore e le consulenze professionali (come la mediazione familiare, la consulenza legale) che, per il loro carattere, richiedono le garanzie delle istituzioni pubbliche (il Comune o consorzi di Comuni); b) come sedi di uno sportello informativo o in rete con altri sportelli informativi che possa funzionare da nodo di connessione con la più ampia rete di servizi, pubblici, privati e di privato sociale, che erogano servizi e prestazioni per la famiglia (mappa delle risorse di cura presenti sul territorio fornite dal pubblico, dal privato e dal terzo settore); c) come spazio gestito da soggetti di terzo settore che producono servizi per quei bisogni non standardizzabili e programmabili che spesso incidono pesantemente sulla capacità organizzativa della famiglia di fronteggiare evenienze improvvise; d) come spazio di incontro e di discussione per quelle famiglie che sentono di potere trovare una soluzione ai loro problemi attraverso pratiche di condivisione (gruppi di auto e mutuo-aiuto) e/o di cooperazione (banca del tempo, 'gruppi di acquisto', ecc.).

Si tratta di favorire la nascita di Centri per le famiglie, soprattutto nelle realtà sociali più piccole, a favore non solo delle famiglie con bambini piccoli, ma aperto a tutte le famiglie con rilevanti e imprevisti lavori di cura da fronteggiare, quale motore di iniziative di soggetti del terzo settore che necessitano di spazi per la gestione delle nuove tipologie di nido e dei servizi di accoglienza.

In sintesi, per la riorganizzazione dei *consultori familiari* e *strutture presenti sul territorio* e variamente denominate vanno considerati i seguenti indirizzi.

1. Potenziamento e riorganizzazione dei *consultori* familiari, con la finalità di ampliarne gli interventi sociali a favore della famiglia. Aree di azione, in un'ottica multidisciplinare:

- sostegno alla genitorialità nelle fasi iniziali: percorsi nascita con il coinvolgimento di madri e padri;
- sostegno alla genitorialità in fase di crisi: mediazione familiare;



- sostegno alla genitorialità in fase di complesse transizioni: adozioni, affidamenti, fecondazione medicalmente assistita;
- sostegno alla genitorialità di fronte a fattori di stress elevati: la gestione di adolescenti in età scolastica: mediazione comunitaria, scolastica (creazione di punti di aggregazione sul territorio, lotta al *mobbing* in ambito scolastico)

2. Progetti sperimentali tesi a diffondere e riorganizzare, laddove presenti, i *Centri* per le famiglie:

- bacino di utenza: comunale o sovra-comunale (massimo 60.000 abitanti), sub-comunale nelle aree urbane;
- gestione: personale con competenze sociali e/o educative specifiche;
- funzioni: a titolo esemplificativo, centro documentazione per la rilevazione dei bisogni delle famiglie del territorio; sportello informativo di tutti i servizi e le risorse per la famiglia rilevanti per il lavoro di cura (pubblici, privati e di terzo settore; sociali, educativi, psicologici, sanitari e di *counselling*) presenti sul territorio; attivazione di servizi tipo ludoteca e nuove tipologie di intervento per la prima infanzia e adolescenza gestiti da soggetti del terzo settore; ‘sportello’ per i prestiti sull’onore, la banca del tempo e le politiche di conciliazione (integrazione del reddito per le donne e gli uomini che scelgono il congedo genitoriale, di entità pari al costo di una retta al nido); spazio per i “gruppi di acquisto” e di auto e mutuo-aiuto.

3. Riorganizzazione degli *sportelli di informazione delle famiglie* (ad esempio servizi di ‘informa famiglia’) a livello regionale e locale. Sportelli unici per la famiglia. L’informazione sui servizi costituisce un elemento strategico per facilitare l’accesso ai servizi stessi. Esiste un gap informativo importante e spesso molti servizi non sono fruiti dalle famiglie in quanto non sono a conoscenza dell’esistenza dei servizi. La volontà espressa di potenziare e diffondere le informazioni sui servizi posti in essere a favore alle famiglie risulta strategica e si reputa quindi importante pianificare e attivare gradualmente sul territorio nazionale degli “Sportelli Unici” per la Famiglia.

Lo Sportello unico costituirà un luogo di riferimento per le famiglie, cui rivolgersi per presentare le proprie istanze, ottenere informazioni su tutti i servizi esistenti a favore della famiglia, e per specifici servizi fruire di un’erogazione diretta. Lo Sportello unico dovrebbe raccogliere e diffondere le informazioni e le attività degli enti, delle organizzazioni e delle associazioni che sul territorio realizzano servizi e prestazioni a favore della famiglia. La gestione dello Sportello deve essere ispirata ai principi della sussidiarietà e deve essere orientata alla valorizzazione delle competenze specifiche delle Associazioni di famiglie e/o del terzo settore.

Il punto informativo potrebbe essere coordinato con i centri famiglia di cui sopra e devono essere presidiati da equipe multidisciplinari e deve essere dotato di spazi adeguati per l’incontro delle famiglie, nonché per la realizzazione di piccoli seminari ed eventi.



## ***Parte 7***

### ***Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)***

Le famiglie immigrate con regolare permesso di soggiorno possono usufruire di tutti i servizi sociali personali previsti nel presente Piano per i cittadini italiani. Nei loro confronti, il Piano adotta un criterio di inclusione sociale di carattere interculturale, che si ispira al pluralismo sociale e rispetta le differenti culture entro i limiti dei principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico italiano.

Per favorire l'inserimento delle famiglie immigrate nel tessuto sociale, il Piano prevede:

1) l'istituzione di un servizio locale specializzato nell'affrontare i problemi delle famiglie immigrate dal punto di vista delle informazioni e orientamenti generali per l'utilizzazione dei servizi personali e generali di welfare; tale centro servizi potrà trovare spazio in servizi già esistenti, come i Centri per le Famiglie (di cui alla Parte 6);

2) l'adozione di misure residenziali *ad hoc*, in particolare l'individuazione tra le abitazioni residenziali di proprietà comunale di una struttura che possa sostenere temporaneamente (per circa sei mesi) le famiglie immigrate con bambini a carico, offrendo un supporto nella ricerca dell'autonomia e inserimento sociale;

3) corsi di lingua italiana in collegamento con le scuole locali e azioni di integrazione famiglia-scuola per i figli di immigrati;

4) collegamenti con le realtà associative delle famiglie italiane operanti sul territorio, in modo da creare un ambiente favorevole all'accoglienza e alla partecipazione ad attività di mutuo sostegno;

5) l'attivazione di spazi interni ai servizi istituzionali per svolgere funzioni di consultorio utili alle donne immigrate e ai loro bambini, al fine di far superare barriere culturali e sociali.

## ***Parte 8***

### ***Alleanze locali per la famiglia***

Il Piano promuove le varie forme di "*Alleanze locali per la famiglia*" che si propongono di rendere responsabili più attori sociali possibili, creando così una società attenta ai bisogni della famiglia (*family friendly*). Una versione di queste Alleanze è il 'Distretto Famiglia' realizzato nella Provincia Autonoma di Trento.

Queste iniziative locali potrebbero essere sostenute da una Agenzia nazionale o regionale con funzioni di formazione e *counselling* ("*Serviceburo*"), all'interno di normative che diano agli operatori autonomia e flessibilità nel lavoro sul campo. Il loro lavoro consiste nel coordinamento delle iniziative da parte del mercato, del terzo settore, delle reti informali e la famiglia stessa, senza vincolare le scelte con finanziamenti, sovvenzioni o incentivi statali.



Il compito delle istituzioni (Regioni ed enti locali) consiste principalmente nel sostenere l' "Agenzia di servizio" ("Serviceburo"), che svolge il compito di coordinamento finanziario di eventi, di comunicazione (contatti con la stampa, mediazione), di interventi strategici, di consulenza e sviluppo qualitativo. Lo sviluppo qualitativo delle buone pratiche interviene in un secondo momento, perché utilizza esempi di buone pratiche già realizzate, le coordina e le diffonde sul territorio.

Nell'ambito dell'Alleanza, il Piano sostiene la diffusione di iniziative sul modello del "Marchio Famiglia" a livello nazionale, regionale e locale.

Le Regioni e gli enti locali sono incoraggiati a prevedere agevolazioni fiscali e incentivi normativi per quei soggetti finanziari (ad esempio: banche etiche, fondazioni ex bancarie, fondazioni sociali, fondazioni di comunità) che agiscono per la promozione di iniziative associative e in rete che svolgono attività non profit e comunque aventi fini pro-sociali (come le imprese sociali di comunità).

Inoltre, il Piano prevede sostegni fiscali e normativi al micro-credito per le famiglie che intendono avviare un'attività imprenditoriale o di creazione di reti associative di servizi, così come per le associazioni familiari che intendono avviare servizi secondo modalità solidaristiche, in particolare di auto e mutuo aiuto.

## ***Parte 9***

### ***Monitoraggio delle politiche familiari***

Le politiche familiari in Italia sono particolarmente deboli sotto l'aspetto dell'attuazione e del monitoraggio delle misure legislative che pure non mancano. Spesso le leggi sono ottime, ma poco o nulla implementate. Occorre perciò prevedere misure specifiche, all'interno delle stesse leggi, oltre che nell'organizzazione della P.A., per monitorare la loro applicazione e i loro esiti.

a) Le singole misure intraprese dovranno prevedere, nello stesso testo che le avvia, strumenti specifici per il loro monitoraggio sul campo. Ossia, dovranno dire chi è tenuto a raccogliere i dati statistici relativi all'andamento del fenomeno e alla loro pubblicizzazione. Ad esempio, i congedi genitoriali dovranno essere monitorati sull'universo (e non su campioni) e dovranno riguardare tutti i settori occupazionali (non solo la P.A., ma anche le imprese di mercato e il Terzo Settore).

b) Viene istituito uno strumento generale di monitoraggio consistente nella *Valutazione di impatto familiare* (VIF). Per Valutazione d'impatto Familiare s'intende: 1) la valutazione preventiva delle ricadute dei provvedimenti nazionali e regionali relativamente al rapporto tra carico fiscale, reddito e composizione del nucleo familiare; 2) la verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni e dei benefici indirizzati alla famiglia; 3) la differenziazione e la proporzionalità in rapporto alla composizione del nucleo familiare e del suo reddito delle decisioni di politica fiscale, tributaria e tariffaria di competenza nazionale e regionale. La



Valutazione d'Impatto Familiare si applica in particolare sulle materie fiscali, tributarie e tariffarie di competenza nazionale e regionale, sulle relative leggi di bilancio e leggi finanziarie. Ai fini di una sperimentazione al riguardo, potrebbe istituirsi, in relazione a taluni provvedimenti, una apposita Sezione/Evidenza nei già esistenti VIR (valutazione di impatto della regolazione) e AIR (analisi di impatto della regolazione).

c) Supporti statistici e di ricerca (Istat e Osservatorio nazionale sulla famiglia).

Il Piano degli interventi necessita di un supporto di conoscenze statistiche demografiche e sociali, sociologiche ed economiche, senza le quali si rischia di prendere delle misure non adeguate alla situazione.

Le conoscenze statistiche dovrebbero essere fornite principalmente dall'Istat, con raccolte di dati che siano finalizzate alle politiche familiari. Si prevede che l'Istat supporti il presente Piano mettendo a punto un *sistema di indicatori per il monitoraggio delle politiche sociali*, nell'ottica specifica delle politiche familiari.

Attualmente, infatti, mentre il settore demografico appare sufficientemente sviluppato e in grado di fornire le conoscenze essenziali, i settori delle statistiche sociali ed economiche appaiono carenti. Sotto tali aspetti, attualmente l'Istat fornisce solo alcune e parziali informazioni sui veri e propri interventi di politica familiare. In molti settori di intervento mancano in tutto o in parte le informazioni necessarie.

Per quanto riguarda invece le conoscenze operative sulle buone pratiche nelle politiche familiari, è importante ricordare il ruolo del Dipartimento per le politiche familiari e quello dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, che hanno prodotto un consistente patrimonio di conoscenze e hanno impostato una sistematica raccolta di informazioni sulle buone pratiche avendo come riferimento i Comuni e gli enti locali in genere. Attività che si prevede di rafforzare.

## ***Parte 10***

### ***Potenziamento del Fondo nazionale delle politiche per la famiglia e coordinamento con altri Fondi nazionali***

Il Fondo Nazionale delle politiche per la Famiglia, nato con il decreto di aggiustamento dei conti pubblici del luglio 2006, viene potenziato a livello nazionale anche tenendo conto dei vincoli di spesa e dei livelli essenziali di assistenza stabiliti in sede nazionale in base al Titolo V della Costituzione. Le singole Regioni e Province Autonome determinano i compiti propri dei Fondi Regionali.

I Fondi, nazionale e regionali, vanno potenziati in relazione agli obiettivi del presente Piano (articolarlo le spese sulle singole voci).

In particolare sono previsti stanziamenti che consentano di rendere stabili le seguenti finalità:

- Finanziare il Piano strategico per gli asili nido.
- Finanziare le iniziative che puntano a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, in particolare nelle piccole e medie imprese.



- Sviluppare iniziative che diffondano la conoscenza delle buone pratiche in materia di politiche familiari adottate da Enti locali e imprese private.
- Qualificare il lavoro delle assistenti familiari, per bambini, disabili, anziani, non autosufficienti, facilitando l'incontro tra domanda e offerta, la formazione e l'inserimento nelle famiglie di queste figure professionali.
- Realizzare un Piano di riorganizzazione dei consultori familiari, per rilanciarne sul territorio il ruolo di strutture socio-assistenziali vicine alle famiglie in tutte le sue componenti.
- Rilanciare e sostenere le adozioni internazionali, anche con il pieno funzionamento della Commissione Adozioni Internazionali.
- Finanziare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia.

**Ulteriori proposte.**

(A) Tenuto conto delle crescenti difficoltà fiscali dello Stato sociale e delle criticità della spesa sociale, sia nel bilancio statale sia in quello delle Amministrazioni Pubbliche, appare opportuno prevedere un maggiore coinvolgimento delle imprese, organizzazioni di lavoro, soggetti di società civile (banche, fondazioni ex bancarie, organizzazioni di privato sociale e terzo settore) nell'erogazione di welfare familiare. Si prospetta quindi l'ipotesi di istituire un *Fondo Nazionale per il Welfare Familiare Aziendale*. Scopo di tale Fondo è quello di incentivare le imprese e tutte le organizzazioni di lavoro a investire risorse per il miglioramento delle capacità di vita delle famiglie e l'effettivo perseguimento delle Pari Opportunità e del *Family Mainstreaming*, specie attraverso la diffusione di Buone Pratiche. In proposito si è già avuto modo di evidenziare la possibilità di orientare ad interventi funzionali in materia gli enti bilaterali e relativi fondi. Il forte e rinnovato ruolo che le parti sociali sono chiamate a svolgere in materia, potrebbe trovare la sua manifestazione in uno specifico Avviso Comune.

(B) Il crescente invecchiamento della popolazione, unitamente alle ricordate dinamiche del mercato del lavoro, ma anche di quelle familiari, rafforzano la necessità che anche nella logica propria di un Piano per la famiglia, si ponga attenzione alle prospettive del sistema pensionistico. Ciò segnatamente nell'ottica di verificare la reale idoneità delle prestazioni previdenziali e, in specie, dei futuri trattamenti, a sopperire alle esigenze vitali di una "famiglia – sempre più – anziana". In tale direzione, pertanto, il Piano potrebbe prevedere uno specifico monitoraggio ed un Osservatorio che interagisca con gli organismi ed enti preposti in termini cognitivi.