

**Cnel**  
**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

**Osservazioni e proposte**

**Le politiche familiari: bisogni sociali, servizi innovativi,  
modelli di sostegno**

*Assemblea, 30 maggio 2007*

## INDICE

Premessa.....	3
Introduzione .....	4
PARTE I - OSSERVAZIONI.....	6
Capitolo I - La famiglia nel nuovo millennio: quadro statistico.....	6
I.1 La crisi della natalità.....	6
I.2 Economia e demografia.....	7
I.3 Un clima sociale sfavorevole alla maternità .....	8
I.4 Il reddito familiare: costi e spesa sociale .....	10
Capitolo II – La famiglia nell’Unione europea .....	12
II.1 Il quadro statistico .....	12
II.2 Le politiche europee per la famiglia .....	13
II.3 Famiglia, lavoro e tutele: le azioni di sostegno .....	14
Capitolo III - Le politiche per la famiglia in Italia .....	16
III.1 Il quadro legislativo.....	16
1.1 Le principali misure nell’ultimo decennio .....	16
1.2 La Finanziaria per il 2007.....	18
1.3 Gli istituti contrattuali.....	20
III.2 Il ruolo di Regioni ed Enti locali e la sussidiarietà orizzontale .....	23
III.3 Famiglia, lavoro e tutele.....	24
3.1 I nuovi bisogni sociali: le politiche di conciliazione e l’art. 9 della legge 53/00.....	24
3.2 I nuovi modelli di sostegno .....	26
<i>a. Il sostegno alla genitorialità .....</i>	<i>26</i>
<i>b. I nidi e la cultura della famiglia .....</i>	<i>27</i>
<i>c. La scuola.....</i>	<i>27</i>
<i>d. La casa .....</i>	<i>28</i>

<i>e. I servizi socio-sanitari e la cura di disabili e anziani</i> .....	29
PARTE II – PROPOSTE .....	32
1. Fiscalità e redditi .....	32
2. I servizi.....	34
3. Famiglia e lavoro .....	36

## **Premessa**

Il presente testo di Osservazioni e Proposte è predisposto dal CNEL in ottemperanza all'art. 10 della legge n. 936/1986 recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro".

L'istruttoria del documento è stata curata dal gruppo di lavoro Famiglia e Minori, coordinato dal Cons. Edoardo Patriarca, nel corso delle riunioni nei mesi di marzo-maggio del 2007, con definitiva approvazione nella seduta del 3 maggio 2007.

Il documento è stato approvato all'unanimità dalla Commissione per le politiche sociali e ambientali (VI) nella seduta del 9 maggio 2007.

Il documento è stato approvato all'unanimità dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 30 maggio 2007.

## Introduzione

Il tentativo di formulare una riflessione in tema di politiche familiari muove dalla consapevolezza dei profondi mutamenti politici, economici e sociali che, nell'ultimo decennio, hanno attraversato l'Italia e i Paesi dell'Unione, coinvolgendo le identità dei soggetti e delle organizzazioni, e determinando profonde ripercussioni sulle condizioni di vita delle famiglie, dei bambini e dei giovani.

Ci sono state trasformazioni strutturali che hanno investito l'organizzazione della produzione e del lavoro, e trasformazioni in campo sociale e demografico che hanno riguardato, invece, i soggetti che si muovono all'interno della società e, in particolare, del mercato del lavoro.

Tra queste, di grande rilievo è la diminuzione della natalità che ha riguardato soprattutto i Paesi europei della fascia mediterranea, tra cui Italia, Spagna e Portogallo, e i Paesi di nuova adesione, tra cui Polonia, Slovenia, Lituania.

Si è poi assistito all'aumento dei divorzi e di unioni non istituzionalizzate, unitamente a famiglie monoparentali in cui è specialmente la donna a gestire la cura, la crescita e l'educazione dei figli.

Permangono, peraltro, tipologie familiari "tradizionali", ove si esplicitano varie forme di supporto e solidarietà che riguardano soprattutto i figli e gli anziani, questi ultimi sempre più numerosi.

In Italia, l'aumento, seppure non ancora in linea con gli obiettivi di Lisbona, del tasso di partecipazione delle donne nel mercato del lavoro ha poi posto, con sempre maggiore urgenza, la necessità di misure di conciliazione che consentano di non dovere necessariamente scegliere tra vita lavorativa e familiare.

Sempre più preoccupante è infine la questione "economica" legata al costo dei figli. I tempi di procreazione sono infatti sempre più scaglionati nel tempo, non soltanto a causa della difficoltà di conciliare la maternità con il percorso lavorativo, ma anche per i costi, non solo economici, che un figlio comporta.

L'evoluzione dell'istituto familiare è stata anche il frutto – se non, spesso, la causa – della normativa che, a partire dagli anni '70, ha visto l'emanazione di leggi sulla tutela della maternità e dell'infanzia, sull'istituzione degli asili nido, sulle azioni positive per le pari opportunità, così come la previsione di norme sull'integrazione degli immigrati e l'estensione di alcune tutele tipiche del diritto familiare anche alle famiglie monoparentali.

Tuttavia, nonostante il fine principale del Legislatore, in linea con il modello sociale europeo, sia stato l'affermazione dei diritti della famiglia e la creazione di tutele volte a favorirne l'inclusione sociale, molto spesso, sia in Italia che in Europa, le politiche familiari si sono rivelate per lo più episodiche e frammentate, mentre è ormai non più rinviabile l'urgenza di una strategia politica complessiva e sistematica.

Dall'inizio del XXI secolo, infatti, le famiglie, in Europa, si sono trovate ad affrontare sfide e opportunità mai viste in precedenza, che hanno posto l'emergere di nuovi bisogni sociali a cui è necessario dare nuove e diverse risposte.

Sulla base di queste considerazioni, il Cnel intende sollecitare l'attenzione delle organizzazioni sociali e dei decisori politici a cui spetta la responsabilità della promozione delle politiche familiari.

Ed è in questo senso che il presente documento di Osservazioni e Proposte<sup>1</sup>, dopo aver fornito un quadro sul contesto sociale, le criticità e le condizioni di vita delle famiglie con figli, e avere ripercorso le principali tappe dell'evoluzione legislativa in Italia e in Europa, si propone di indicare le misure che, ad avviso del Cnel, possono contribuire a promuovere politiche familiari di sostegno e a valorizzare la famiglia come soggetto attivo e risorsa imprescindibile della società.

---

<sup>1</sup> La pronuncia è stata realizzata grazie alla fattiva partecipazione, al Gruppo di Lavoro "Famiglia e minori", di consiglieri ed esperti designati dalle Parti Sociali; si ringraziano altresì l'ISTAT, l'INPS ed eminenti docenti universitari i cui preziosi contributi hanno reso possibile, oltre che la predisposizione del documento, anche la riuscita del Seminario su "Quanto costano i figli? Ricadute socio-economiche e fiscali sulle famiglie italiane, organizzato dal Cnel il 24 gennaio 2007.

## PARTE I - OSSERVAZIONI

### Capitolo I - La famiglia nel nuovo millennio: quadro statistico<sup>2</sup>

La complessità e la multidimensionalità della "famiglia" fanno sì che attorno ad essa gravitino una pluralità di riflessioni in campo giuridico, sociologico, politico, economico e religioso. Le sue dimensioni, la sua struttura mutano nelle diverse epoche storiche sotto la spinta di trasformazioni economiche, sociali e culturali, ed è proprio la sua continua evoluzione che ne rende difficile la definizione univoca.

All'interno della famiglia, l'aumento della speranza di vita, la bassa natalità, e le mutate abitudini ne hanno cambiato la composizione: le famiglie con anziani di 65 anni e più rappresentano il 36,5%, mentre le famiglie con minori sono il 28,3%.

Crescono inoltre le coppie non coniugate (circa 600 mila), ma il fenomeno cambia natura: aumenta la quota delle convivenze giovanili e delle convivenze prematrimoniali (dal 2% degli anni '70 a più del 25% tra le coppie che si sono sposate tra il 1998 e il 2003). Nel 2006 sono stati celebrati 250 mila matrimoni, con un tasso di nuzialità pari al 4,2 per mille, costante rispetto al 2005. Aumentano infine le nascite fuori dal matrimonio: dall'8,1% del 1995 al 17% del 2005 (più del doppio).

#### I.1 La crisi della natalità

L'analisi degli aspetti quali-quantitativi della famiglia non può non porre l'accento sul suo andamento demografico, risultato di un mix di situazioni presenti nella nostra società - a partire dalla crisi del nostro sistema di *welfare* - e dei profondi mutamenti avvenuti nel mercato del lavoro che hanno influito negativamente nelle scelte della coppia.

Il nostro Paese registra un indice di fecondità tra i più bassi d'Europa - 1,35 figli per donna nel 2006 - anche se, spostando l'analisi sui Paesi di uova adesione, sono addirittura 10 i Paesi con una fecondità più bassa: tra tutti, Polonia, Slovacchia, Slovenia che si attestano intorno all'1,2 circa.

Dopo il picco minimo, toccato nel 1995 (526 mila nati), a partire dal 1996 si assiste ad un *trend* di costante ma lenta crescita, anche se da 20 anni l'Italia sta al di sotto di 1,4 figli per donna.

Diminuisce il divario tra Nord e Sud: dal 1995 al 2006 il Nord passa da 1,05 a 1,37, il Centro da 1,07 a 1,29 e il Sud da 1,41 a 1,33 figli per donna. Il tasso più basso di natalità si registra in Sardegna (1,06) e il più elevato a Bolzano (1,59).

A tale "risultato" contribuiscono sempre di più le donne straniere, che da sole raggiungono una media di 2,6 figli per donna (anno 2004).<sup>3</sup>

Gli effetti di un così basso tasso di natalità sono economicamente e socialmente preoccupanti. E ciò risulta tanto più grave se consideriamo che, negli ultimi 10 anni, le donne hanno sempre più posticipato la decisione di

---

<sup>2</sup> I dati riportati sono estratti dallo studio condotto dall'ISTAT per il Cnel - "Contesto sociale, criticità e condizioni di vita delle famiglie con figli - presentato in occasione del seminario su "Quanto costano i figli? Ricadute socio-economiche e fiscali sulle famiglie italiane", cit. Alcuni di essi sono stati aggiornati sulla base del Rapporto ISTAT 2006.

<sup>3</sup> Nascite da genitori stranieri: dal 6% del 1995 al 12% del 2004.

sposarsi ed avere un figlio. Le mamme ultraquarantenni sono infatti aumentate del 100% (l'età media alla nascita del primo figlio, che spesso rimane l'unico, è infatti di 30,8 anni), mentre sono diminuite del 18% quelle minorenni.<sup>4</sup> Solo l'11% dei nati ha una madre con un'età inferiore ai 25 anni, mentre oltre il 24% ha una madre di 35 anni e più.

Tutto ciò si è tradotto in famiglie sempre più piccole e sempre più fragili, dipendenti dal sistema dei servizi e dai meccanismi redistributivi del sistema di *welfare* per poter far fronte ai bisogni di base come a quelli di cura.

La famiglia italiana cambia forma: un nucleo su due è formato da 1 o al massimo 2 componenti. Crescono i *single* (25,9%) e le coppie senza figli (5 milioni, pari al 19,8%), mentre diminuiscono le coppie con figli (9 milioni e 500 mila, ossia il 39,5%). Le famiglie costituite da due componenti sono il 26%; il 21,8% ne ha 3, solo il 5,2% ha 5 componenti e appena l'1,3% ne ha 6 o più. Una coppia su cinque non ha figli e il modello del "figlio unico" è sempre più diffuso: al Nord riguarda il 53,7% delle famiglie.

La crisi di natalità ha in sostanza toccato uno dei cardini forti del nostro Paese, costituito da un modello di famiglia che riusciva, fino a qualche tempo fa, a garantire la tenuta del sistema, contribuendo, al contempo, allo sviluppo economico, sociale e culturale dell'Italia.

In questo senso, il fenomeno della denatalità va assolutamente contrastato, mettendo in campo azioni mirate ad incrementare la formazione delle famiglie e le nascite. Tra queste (l'analisi di alcune proposte in materia è rinviata alla Parte II del presente documento), particolare rilievo hanno alcuni strumenti incentivanti già introdotti in diversi Paesi dell'Unione e l'implementazione – o forse sarebbe meglio parlare di concreta attuazione – delle politiche di conciliazione tra lavoro di cura e lavoro di mercato, necessarie per arginare e rallentare i processi di denatalità e di crisi demografica che hanno effetti rilevanti su tutta la collettività.<sup>5</sup>

## **I.2 Economia e demografia**

La struttura demografica del nostro Paese, nelle sue componenti principali – denatalità e allungamento della vita media – è ormai inequivocabilmente considerata come uno dei fattori principali del rallentamento dell'economia italiana.

Mentre infatti all'aumento annuo dell'1% del PIL pro-capite (dal 1997 al 2006) hanno contribuito, per lo 0,5%, la crescita della produttività del lavoro e per l'0,8%, il miglioramento del tasso di occupazione (ossia il rapporto tra numero di occupati e popolazione in età da lavoro), l'aumento del tasso di dipendenza demografica – che indica il rapporto tra l'insieme della popolazione giovane e anziana e quella in età da lavoro – è stato uno dei fattori che ne hanno rallentato la crescita, in particolare dello 0,3 punti percentuali annui.<sup>6</sup>

La forte riduzione delle nascite e l'invecchiamento del nostro Paese hanno inciso, nel mercato del lavoro, con una forte riduzione della popolazione

---

<sup>4</sup> L'età media delle mamme straniere è invece di 27,1.

<sup>5</sup> In particolare, sul rapporto tra attivi e non attivi e tra popolazione *on welfare* e spese sociali.

<sup>6</sup> DRAGHI M., "Occupazione e sviluppo: l'eredità di Giorgio Gagliani", intervento alla Giornata di studio in onore di Giorgio Gagliani, Roma, 26 marzo 2007.



in età lavorativa e, nel sistema di *welfare* italiano (nonché europeo), con un forte impatto sulle finanze pubbliche.

Con un afflusso netto di immigrati pari a circa 150 mila persone l'anno<sup>7</sup>, la popolazione italiana sarà destinata a scendere, raggiungendo, nel 2050, quota 56 milioni di unità, di cui soltanto poco più della metà sarà in età lavorativa. Sulla base di questa proiezione, e con tassi di partecipazione al mercato del lavoro stabili, le forze di lavoro si ridurrebbero di oltre il 25%, con un impatto negativo sul PIL pro-capite intorno allo 0,5% annuo per i prossimi quarant'anni. In questa situazione, solo flussi migratori largamente superiori a quelli degli ultimi anni potrebbero compensare tali riduzioni.

Dimensione e caratteristiche della popolazione (per età, salute, livelli di istruzione) sono dunque aspetti fondamentali del capitale umano - sui quali la famiglia esercita una diretta e rilevante influenza, attraverso il lavoro di cura e i servizi - e rendono possibile la crescita delle nuove generazioni, l'aiuto ai malati e alle persone anziane fragili, ma anche il benessere delle persone adulte impegnate nello studio e nel lavoro.

Cure e servizi che vengono prestati soprattutto dalle donne, sia pure in modo meno esclusivo che in passato, per la scarsità di servizi esterni a disposizione, sia pubblici che di mercato, e per l'insoddisfacente distribuzione del lavoro fra gli adulti nell'ambito delle famiglie. Due sono le conseguenze: da un lato la difficoltà per le donne ad essere presenti sul mercato del lavoro, e il conseguente spreco di capitale umano già formato, e dall'altro lato i vincoli alle scelte riproduttive delle famiglie, e quindi la mancata riproduzione del capitale umano necessario allo sviluppo futuro.

Un miglior disegno delle politiche a sostegno dei carichi familiari avrebbe quindi il duplice effetto di innalzare il tasso di partecipazione femminile e di sostenere le scelte di maternità.

### **I.3 Un clima sociale sfavorevole alla maternità**

Alla base del fenomeno delle "culle vuote", non vi è tuttavia una disaffezione alla maternità: il numero dei figli desiderati è infatti più alto di quello reale ed è pari al 2,1.

Ciò che scoraggia la procreazione, piuttosto, è la presenza di un clima sociale sfavorevole alla maternità e alla paternità.

I servizi per la cura dei bambini sono del tutto insufficienti da un punto di vista quantitativo, e quelli esistenti sono spesso qualitativamente carenti. Particolari difficoltà derivano dal fatto che i costi, gli orari e periodi di apertura non coincidono con le esigenze lavorative dei genitori che si trovano costretti a ricorrere ad altre forme di supporto. A ciò si aggiunge che gli orari di lavoro sono per lo più rigidi e i modelli organizzativi non sono tarati secondo le mutate esigenze.

Qualche passo in avanti è stato comunque compiuto ad opera della recente normativa in materia di orario di lavoro approvata con il d.lgs n. 63/2003, che ha contribuito a rendere più flessibile la gestione dell'orario di lavoro, valorizzando il ruolo delle parti sociali, nella definizione di accordi, ai vari livelli, che consentano di adeguare le esigenze della produttività alle esigenze di vita dei lavoratori.

---

<sup>7</sup> Ultime proiezioni demografiche ufficiali dell'ISTAT.

La divisione dei ruoli è comunque ancora troppo asimmetrica dato che i padri italiani continuano a contribuire pochissimo al *menage* familiare. In Italia, come peraltro nel resto d'Europa, il tempo di lavoro totale delle donne è maggiore di quello degli uomini (7,26 ore contro 6,01 ore), in considerazione del numero di ore che le donne dedicano al lavoro domestico, per il quale all'Italia appartiene il primato (5,20 ore, contro le 3,42 ore della Svezia).<sup>8</sup> Gli uomini sono più collaborativi di prima, anche se, negli ultimi 14 anni, hanno dedicato al lavoro familiare solo 16 minuti in più: la percentuale di chi fa qualcosa è infatti passata dal 66,9% al 72%, ancora ben lontana dalle medie europee.

Quando ci sono, i bambini sono sempre più affidati ai nonni (il 52,3% dei bimbi di 1-2 anni, con madre lavoratrice)<sup>9</sup>. La rete di servizi sociali e si in crescita, ma risulta ancora scarsa. Aumentano i nidi, ma soprattutto quelli privati che risultano molto costosi; di contro, solo nel 30% dei Comuni ci sono asili nido pubblici (44% nel Nord-Est, il 12% al Sud).

Infine, cosa assai grave, i figli - come peraltro già denunciato dal Cnel in occasione di un Seminario organizzato il 2 dicembre 2003<sup>10</sup> - rappresentano ancora una barriera all'accesso e al mantenimento al lavoro. Il tasso di occupazione delle donne tra i 35 e i 44 anni, *single* e senza figli, è infatti pari all'84,6%, contro il 37,4% delle donne della stessa età, ma con 3 o più figli.<sup>11</sup>

Mentre sono oltre 500 mila le donne che cercherebbero lavoro se avessero supporti dai servizi sociali, 1 donna su 5 lascia il lavoro alla nascita di un figlio (1 su 4 al Sud). Il *part-time* utilizzato dalle donne è cresciuto, ma siamo al di sotto della media europea: dal 1993 al 2005, si è passati dal 21,6% al 26,0%, contro il 31,4% dell'Unione europea. Aumenta, ugualmente, l'uso dei congedi parentali che, tuttavia, sono utilizzati soprattutto dalle donne (il 74,4% contro l'8% dei padri, per i nati nel 2003) e più al Nord che al Sud.

A questo proposito, per i lavoratori a progetto, e categorie assimilate, e iscritti nella gestione separata dell'INPS (quasi tre milioni di cittadini), la Finanziaria 2007 (comma 788) riconosce per la prima volta l'indennità di malattia e i congedi parentali (ex art. 4, comma 2, della legge 53/00). Anche per le mamme che hanno un contratto a tempo determinato, è riconosciuto, entro il primo anno di vita dei figli, un congedo di tre mesi con retribuzione pari al 30% del reddito di riferimento. Sino ad oggi tali categorie non godevano di alcun diritto. E' estesa inoltre la facoltà di riscatto dei periodi di congedo per motivi di famiglia anche ai periodi antecedenti il 31 dicembre 1996.

---

<sup>8</sup> La rilevazione Eurostat, realizzata tra il 1998 e il 2004, tiene conto del totale delle donne e degli uomini di età compresa tra i 20 e i 74 anni.

<sup>9</sup> Il 14,3% viene invece affidato al nido privato, il 13,5% al nido pubblico, il 9,2% alla *baby sitter*. Per maggiori approfondimenti, vd. paragrafo III.3.1, lett. b.

<sup>10</sup> "Maternità e partecipazione delle donne al mercato del lavoro tra vincoli e strategie di conciliazione", Atti di Convegno, Cnel, 2003.

<sup>11</sup> Più in generale, nonostante la crescita registrata negli ultimi decenni, i nostri tassi di occupazione femminile risultano inferiori a quelli medi dell'Unione (anche rispetto ai Paesi di più recente adesione), per ogni classe di età. L'Italia è infatti oggi, dopo Malta, il Paese con i più bassi livelli di occupazione femminile di tutta l'Unione: nel 2006 risultano infatti occupate il 46,7% delle donne tra i 15 e i 64 anni, quasi 12 punti percentuali in meno rispetto all'Ue a 25.

Il decreto di attuazione di tali disposizioni (comma 790), che avrebbe dovuto essere emanato entro il 1° marzo 2007 è, al momento in cui si scrive, alla firma del Ministro del Lavoro.

Rimane comunque pressante la necessità di estendere le tutele previste a favore delle lavoratrici madri anche a quelle categorie di donne che, ancor oggi, ne rimangono escluse.

#### **I.4 Il reddito familiare: costi e spesa sociale**

La presenza di un bambino cambia radicalmente l'organizzazione familiare: parlare di costo dei figli vuol dire dunque riflettere sulla condizione economica delle famiglie italiane e, non a caso, sono proprio quelle più numerose ad essere esposte al rischio di povertà.<sup>12</sup>

Nel 2006, sono 2 milioni e 585 mila le famiglie (l'11,1% del totale) che vivono sotto la soglia della povertà. Tra queste, nelle famiglie con figli la povertà è superiore alla media nazionale, in particolare al Sud dove risiede il 73,4% delle famiglie povere con figli (contro il 26,6% del Centro-Nord), svantaggio che si accentua ulteriormente se si considerano le famiglie povere con figli maggiorenni a carico (e senza minori) che sono l'83,3% (il 16,7% al Centro-Nord). L'incidenza della povertà tra le famiglie con figli a carico passa dal 1997 al 2005 dal 13,9% al 14,8%, aumentando, in particolare, per le coppie con tre o più figli (dal 25,3% al 27,7%) e per le famiglie monogenitoriali (da 15,1% al 17,7%). Il 23,5% delle coppie con tre o più figli arriva a fine mese con difficoltà (29,4% al Sud); ancora peggio la situazione per i monogenitori con almeno un figlio minore (il 27,3% in Italia e il 35,7% nel Sud).<sup>13</sup>

La nascita di un figlio è, dunque, nel 20% dei casi determinante per l'entrata in povertà e, cosa ancor più grave, in assenza di politiche mirate, persisteranno in tale condizione le famiglie e gli individui che per struttura e capacità economiche non avranno, da sole, la possibilità di migliorare la propria condizione.<sup>14</sup>

Sempre con riferimento all'incidenza dei figli sul tenore di vita (nelle due variabili "entrata" e "spesa") delle famiglie, è importante distinguere tra costo di mantenimento e costo di accrescimento dei figli<sup>15</sup>.

Il primo, solitamente sostenuto da entrambi i genitori in relazione alla loro capacità contributiva, corrisponde alle spese necessarie a conservare lo stesso livello di benessere della situazione precedente il lieto evento. Lo strumento econometrico utilizzato per stimare il costo di mantenimento del bambino è la scala di equivalenza, che determina il livello di reddito aggiuntivo

---

<sup>12</sup> La soglia di povertà per una famiglia di due componenti corrisponde, nel 2006, a 936,58 euro al mese.

<sup>13</sup> ISTAT, "Contesto sociale, criticità e condizioni di vita delle famiglie con figli - presentato in occasione del seminario su "Quanto costano i figli? Ricadute socio-economiche e fiscali sulle famiglie italiane", cit.

<sup>14</sup> Negli anni '90, l'indagine panel ECHP ha evidenziato che, nell'arco di 8 anni (1994-2001), il 46% degli individui è stato toccato dalla povertà; il 15% è stato povero in una occasione; il 20% 4 anni su 8; il 3,5% PERMANENTEMENTE.

<sup>15</sup> PERALI F., "Il Costo di Mantenimento e Accrescimento dei Figli: alcuni aspetti economici e fiscali", 2007.

di cui una famiglia composta da due adulti ed un bambino ha bisogno, rispetto ad una famiglia senza bambini, al fine di godere dello stesso livello di benessere economico. Il costo di mantenimento di un figlio con meno di 6 anni fa sì che le spese della famiglia aumentino del 19,4%, e corrisponde al 38,7% del costo di un adulto equivalente. Fra i 6 e i 13 anni in poi, durante l'adolescenza, il rapporto con l'adulto scende di pochissimo: rispettivamente al 32,6" e al 35,8%.

Più difficile è invece calcolare il costo di accrescimento che comprende, oltre al costo di mantenimento, anche il costo del tempo che i genitori dedicano alla cura dei figli e dipende dalla responsabilità dei genitori ad investire sulla qualità. La stima del costo d'accrescimento del figlio richiede che vengano realizzate inchieste non limitate solo ai consumi o all'uso del tempo o ai redditi e la ricchezza, o allo stato di salute, ma mirate anche a misurare lo standard di vita della famiglia nelle sue diverse dimensioni, consentendo di raccogliere le informazioni in modo integrato<sup>16</sup>. L'analisi e le considerazioni svolte nel precedente paragrafo in merito alla "rigida divisione dei ruoli" inducono tuttavia a pensare che esso sia sostenuto quasi esclusivamente dalla madre, e sia dunque irrimediabilmente connesso alla bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro e alla difficoltà a conciliare la vita familiare con quella lavorativa.

A questo proposito, va fatta un'attenta riflessione sulla spesa sociale che, in Italia, è più bassa rispetto ad altri paesi dell'Europa: 25,2% rispetto al PIL contro il 26,6% EU 15 (nell'anno 2004)<sup>17</sup>. Di questa, la quota destinata alla famiglia e i figli, sempre nel 2004, è il 4,4% (rispetto alla media UE 15 che è del 7,8%), il più basso insieme alla Spagna (3,5%)<sup>18</sup>. Un basso livello di spesa sociale ha sicuramente conseguenze negative, come dimostra il caso della Svezia dove l'aver operato una sua consistente riduzione ha prodotto il calo di 1 punto percentuale della fecondità.

Allo stesso modo, vanno riconsiderati gli interventi a sostegno del reddito familiare (in particolare, "assegni per il nucleo familiare"), in virtù del fatto che il nostro sistema di *welfare* è concentrato quasi esclusivamente sull'elemento previdenziale, gravato da una quota di prestazioni assistenziali: le prestazioni pensionistiche hanno, infatti, un ruolo preponderante nel nostro sistema di sicurezza sociale, assorbendo oltre il 70% delle risorse disponibili. Il nostro *welfare*, dunque, invece di sostenere adeguatamente la famiglia, la utilizza in un ruolo di supplenza.

---

<sup>16</sup> Questo tipo di inchieste sono state sviluppate dalla *Living Standards Measurement Study Unit* della Banca Mondiale e vengono utilizzate per monitorare la povertà nei paesi in via di sviluppo. Sarebbe importante istituire questo tipo di indagini anche nella tradizione statistica italiana.

<sup>17</sup> Dati Eurostat, 2007.

<sup>18</sup> Dati Eurostat, 2007. In percentuale sul PIL, la spesa sociale per la famiglia rappresenta lo 1,1%, mentre la media UE 15 è del 2,1%.

## Capitolo II – La famiglia nell'Unione europea

### II.1 Il quadro statistico

La famiglia è diventata una sfida di enorme portata anche per l'Europa. I rapporti più recenti sulla situazione socio-demografica dicono, infatti, che nei vari Paesi, in via generale, il numero dei nuclei familiari sta via via aumentando, mentre la loro ampiezza diminuisce. Al contempo, la struttura delle famiglie muta molto più velocemente che un tempo a causa della diminuzione dei matrimoni (il numero dei matrimoni è diminuito da 8 per 1000 abitanti degli anni sessanta a 5,1 matrimoni per 1000 abitanti del 1999), dell'innalzamento dell'età in cui ci si sposa, dell'aumento delle separazioni e dei divorzi (il tasso di divorzialità si attesta, nei Paesi del Nord e dell'Est d'Europa intorno al 3 per mille, mentre in Italia è inferiore all'1 per mille (il più basso tra i Paesi UE), dell'aumento delle persone che vivono da sole e dell'aumento dei figli nati fuori dal matrimonio. A tal proposito il numero di bambini, all'interno dell'UE, che vivono in una famiglia monoparentale è cresciuto del 50% dal 1983, e attualmente il 13% dei bambini dell'Unione vive in una famiglia con un solo genitore (con una punta del 25% in Gran Bretagna).<sup>19</sup>

Il tasso di fertilità in Europa è stabilito intorno a 1,45 figli per donna e quindi ben al di sotto del tasso di sostituzione della popolazione. I livelli più bassi si trovano nei paesi mediterranei - Italia (1,35) Spagna (1,35) e Grecia (1,33), ben lontani dall'Irlanda (1,8) e dalla Francia (1,9 figli per donna) – e nei Paesi dell'Est, tra cui Polonia, Slovacchia, Slovenia che si attestano intorno all'1,25 figli per donna.<sup>20</sup>

Secondo l'Eurobarometro, il 97% degli Europei considera la famiglia tra gli aspetti più significativi della propria vita. L'importanza della famiglia è evidente quando si ha bisogno di aiuto: il 70% dice di rivolgersi al proprio *partner*, mentre il 25% si rivolge ad un altro membro della famiglia. Inoltre, la divisione dei ruoli, all'interno delle famiglie europee, sembra rispondere ancora oggi a logiche molto più tradizionaliste, in quanto otto donne su dieci dicono di essere le principali responsabili delle attività domestiche<sup>21</sup>.

Per quanto riguarda la localizzazione, le famiglie in Europa vivono sempre più nelle aree periferiche delle grandi città. Questo modello, però, nasconde forti differenziazioni per fascia di età: le persone molto anziane e i giovani sono più legati alla residenza nelle grandi città, mentre le famiglie con figli e le persone in età di ritiro dal lavoro tendono a spostarsi verso piccoli centri in cerca di una maggiore qualità della vita. La diversa localizzazione per fasce di età tende a generare nuovi problemi in termini di gestione dei servizi e di coesione sociale nelle grandi aree metropolitane, fenomeno accentuato

---

<sup>19</sup> Fonte Eurostat, Population in Europe, 2005. Sebbene la diffusione delle famiglie monogenitoriali sia ben diversa all'interno dei Paesi dell'Unione europea (in Italia è meno diffusa, al contrario della Svezia), la composizione per genere è pressoché identica in tutte le realtà nazionali (con una netta prevalenza delle donne), con l'unica eccezione della Svezia dove il 26% dei genitori soli con figli sono uomini.

<sup>20</sup> Fonte Eurostat, cit.

<sup>21</sup> Special EUROBAROMETER 273, "European Social Reality", February 2007.

anche dai movimenti migratori, mediamente più sostenuti nelle città in cui è richiesta una maggiore quantità di forza lavoro (G.Geroldi, 2003).

Con riferimento all'età della popolazione, la percentuale di popolazione europea con più di sessantacinque anni è aumentata toccando il 17,2% nel 2005 (UE 15). Le donne, grazie alla maggiore longevità, sono la quota più rilevante del crescente contingente di anziani e in tutti i Paesi europei rappresentano più del 50% della popolazione con età superiore ai 65 anni. In Italia, la quota si attesta al 58,8%, come in Belgio. Valori non molto distanti si registrano anche per Francia e Paesi Bassi (anno 2005)<sup>22</sup>.

## **II.2 Le politiche europee per la famiglia**

Non esistono competenze comunitarie nell'ambito della politica familiare. Nel 1989 la Commissione europea ha sottoposto ai Ministri responsabili della politica familiare riuniti in sede di Consiglio una comunicazione sulle politiche familiari. Sulla base di tale comunicazione, il Consiglio ha concluso che alcune attività sarebbero state perseguite sul piano comunitario, in particolare:

- azioni di informazione, in particolare per la produzione e la presentazione di informazioni regolari sulla demografia e le misure concernenti la famiglia (strutture di custodia, attività femminile, natalità);
- la presa in considerazione della dimensione familiare nella pianificazione ed attuazione di politiche comunitarie pertinenti (ad esempio, le pari opportunità tra uomini e donne);
- uno scambio costante di informazioni e di prassi, a livello comunitario, su grandi temi di interesse comune in materia di politica familiare.

Tali conclusioni sono state concretizzate attraverso le seguenti strutture:

- Osservatorio europeo delle politiche familiari nazionali: istituito nel 1989 con il compito di monitorare le tendenze e gli sviluppi delle politiche familiari negli stati membri e di produrre un rapporto annuale. Nell'agosto del 1989 la Commissione europea pubblica un documento dal titolo *Communication on family Policies* nel quale si sottolinea per la prima volta l'importanza della famiglia e si individuano i cinque settori su cui l'Osservatorio europeo richiede uno specifico monitoraggio:
  - o l'inclusione e la considerazione della dimensione familiare nella creazione di appropriate politiche comunitarie;
  - o la valutazione dell'impatto di altre politiche sulla famiglia;
  - o la riconciliazione tra vita professionale, vita familiare e la condivisione delle responsabilità familiari;
  - o l'adozione di misure per proteggere certe categorie di famiglie, soprattutto quelle monogenitoriali e quelle numerose;
  - o la protezione speciale verso le famiglie povere.
- Gruppo di interservizi della Commissione: assicura la presa in considerazione della dimensione familiare nell'attuazione delle politiche comunitarie;

---

<sup>22</sup> Fonte ISTAT, marzo 2007.

- Gruppo di alti funzionari della famiglia: formato da alti funzionari designati dai Governi, rappresenta un luogo di scambi tra gli Stati membri e la Commissione sulle rispettive iniziative condotte nell'ambito della famiglia e su quelle da intraprendere per il futuro;
- contatti con le organizzazioni familiari e con il Parlamento europeo: la Commissione mantiene contatti regolari con la Confederazione delle organizzazioni familiari della Comunità europea (Coface) e dell'intergruppo parlamentare della famiglia, formato da deputati europei provenienti da tutte le componenti politiche, che si sforza di fare integrare la dimensione familiare in tutte le politiche comunitarie.

Per quanto riguarda l'influenza della politica sociale sulla politica familiare, la Comunità europea può intervenire a quattro livelli:

- legislativo: nell'ambito del diritto del lavoro e delle condizioni di lavoro, della parità di opportunità, della protezione sociale;
- dei Fondi Strutturali e del Fondo sociale europeo (ad esempio, vi sono interventi che finanziano la custodia dei bambini di donne che sono in formazione professionale);
- degli scambi di esperienze e di identificazione di iniziative innovative che influiscono sulle politiche nazionali;
- di scambio di riflessioni e di informazioni (osservatori, inchieste di opinione, studi longitudinali e seminari).

### **II.3 Famiglia, lavoro e tutele: le azioni di sostegno**

Nonostante quanto detto, l'Europa – come entità politica e culturale – mostra crescenti difficoltà nel vedere la famiglia come una istituzione avente precise funzioni per la società, ed essa non viene considerata come soggetto-oggetto di interesse comune.

Seppure il panorama internazionale ed europeo sia ricco di *Dichiarazioni* ufficiali – da parte dei più svariati organismi pubblici - che attribuiscono alla famiglia un ruolo fondamentale nella società, a livello concreto l'Europa non sembra aver incluso la famiglia nelle sue priorità, che si basano essenzialmente su due pilastri: da un lato, le forze del libero mercato e della concorrenza, e dall'altro, l'uguaglianza di opportunità per tutti i cittadini. Il riferimento a questi due pilastri è evidente all'interno della Strategia di Lisbona, dell'Agenda sociale 2005-2010 e del Libro verde dell'Unione Europea pubblicato nel maggio del 2004.

All'interno dell'Agenda Sociale si legge: *"l'Agenda sociale corrobora il rilancio della strategia comunitaria per la crescita e l'occupazione.....si propone come parte integrante della Strategia di Lisbona modificata.....considerare la crescita e l'occupazione come il traguardo immediato va di pari passo con la promozione di obiettivi sociali.....la legislazione garantisce altresì il diritto alle pari opportunità in tutta l'Unione"*.

La famiglia dovrebbe invece essere menzionata come destinataria diretta di azioni economiche e sociali, così come avviene con riferimento alle pari opportunità in relazione alle quali si punta molto sull'occupazione femminile che, secondo gli obiettivi di Lisbona, dovrebbe raggiungere il 60% entro il 2010.

Sotto questo profilo, a fronte di un livello più elevato di istruzione<sup>23</sup>, il tasso di occupazione femminile, seppure in crescita, è più basso di 20 punti di quello maschile (57,3% contro 71,3%), in tutti gli Stati membri. Di contro, il tasso di disoccupazione è più alto per le donne che per gli uomini (8,5% contro 6,7%). E' da segnalare, tuttavia, la crescita della presenza femminile nelle libere professioni, nei quadri e nell'imprenditoria: nel 2003 le donne imprenditrici individuali o socie in società di persone o di capitali sono il 29,2% e la quota è in costante crescita.<sup>24</sup>

Alcuni studi<sup>25</sup> condotti negli ultimi anni, evidenziano come l'Europa non sia il posto ideale per le donne che aspirano alla carriera professionale.

In molti Paesi, tuttavia, da alcuni anni, sono stati predisposti interventi che hanno privilegiato la "dimensione femminile" del mercato del lavoro e hanno consentito una migliore conciliazione tra vita lavorativa e familiare: dato significativo è la crescita, in Europa, dell'uso del *part-time* che, per le donne, raggiunge il 31,4%. Il dato si riduce al 7,7% per gli uomini. La percentuale di *part-time* femminile è comunque minima in Bulgaria (2,7%) e massima nei Paesi Bassi (74,7%). Più elevata tra le donne è la percentuale di lavoro a tempo determinato o comunque atipico (14,9% contro 13,8% maschile).<sup>26</sup>

La crescente domanda di attenzione alla famiglia da parte dei cittadini europei sembra tuttavia essere stata recepita dall'attuale presidenza tedesca della UE, che ha proposto una "grande alleanza" tra le istituzioni al fine favorire politiche coordinate che possano controbilanciare la riduzione delle nascite e l'aumento degli anziani.

Oltre all'attività delle istituzioni comunitarie, va sottolineata e positivamente valutata l'attività delle parti sociali europee. A tal proposito, particolare rilievo ha il quadro di azioni sull'uguaglianza di genere del 2006 che le parti sociali hanno elaborato nell'ambito del programma di lavoro congiunto 2003-2005, che ogni anno è oggetto di monitoraggio con riferimento alla sua attuazione a livello nazionale.

Si segnala infine che la Commissione europea ha lanciato una consultazione delle parti sociali europee sulla riconciliazione tra lavoro famiglia e vita privata che è attualmente in corso.

---

<sup>23</sup> Le donne sono più istruite degli uomini in tutta Europa (24% contro 23%), e soprattutto nelle discipline umanistiche e artistiche. Le competenze informatiche, al contrario, sono più scarse tra le Europee rispetto agli uomini: solo il 15% delle donne di età compresa tra 16 e 74 anni ne è in possesso, rispetto al 29% degli uomini.

<sup>24</sup> Dati Eurostat diffusi l'8 marzo 2007.

<sup>25</sup> International Labour Organisation, 2006.

<sup>26</sup> Dati Eurostat diffusi l'8 marzo 2007.



## Capitolo III - Le politiche per la famiglia in Italia

### III.1 Il quadro legislativo

Gli interventi normativi a favore della famiglia risentono molto della linea politica inaugurata negli anni '60-'70 e sono stati da sempre principalmente indirizzati alla persona, rimanendo, anche per questo aspetto, nella loro esigibilità, ancora carenti. La famiglia è concepita come una semplice comunità di affetti e non come soggetto di cittadinanza, con una conseguente negazione del carattere pubblico e sociale. Una nuova politica della famiglia dovrà dunque fondarsi su una vera sussidiarietà e orientarsi verso il raggiungimento di un vero e proprio *welfare* familiare.

#### 1.1 Le principali misure nell'ultimo decennio

Il Legislatore italiano, a partire dagli anni '70, ha prodotto una serie di interventi comunque di grande valore: la legge 1204/71 sulla maternità; la legge 153/88 sull'assegno al nucleo familiare, in sostituzione della precedente norma su gli assegni familiari; la legge 125/91 sulle azioni positive per la realizzazione delle pari opportunità uomo-donna; la legge 285/97 per l'infanzia e l'adolescenza.

Particolarmente rilevanti sono poi alcuni provvedimenti che hanno visto la luce nel corso della XIII Legislatura e che, se pure positivi, non hanno avuto lo slancio e l'attuazione necessari a sviluppare un progetto strutturato di tutela: la legge quadro 8 novembre 2000, n. 328 "Per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", e la legge 8 marzo 2000, n. 53 concernente "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione, e per il coordinamento dei tempi delle città".

La prima mira ad assicurare un sistema integrato di servizi sociali, a promuovere gli interventi per garantire la qualità della vita e le pari opportunità, riducendo le condizioni di disagio sociale derivanti dal reddito, da difficoltà sociali e da condizioni di non autonomia. A tal fine, ha istituito il Fondo Nazionale per le politiche sociali quale principale strumento di finanziamento delle politiche di *welfare*.

Le vicende di ordine politico, istituzionale e finanziario<sup>27</sup>, seguite all'emanazione della legge, ne hanno limitato l'impatto soprattutto con riferimento agli aspetti più riformatori del sistema che avrebbero favorito la realizzazione di una politica attenta alla dimensione familiare: la specificazione dei livelli essenziali di assistenza; i processi di programmazione partecipata a livello regionale e locale; l'integrazione delle politiche sociali con quelle sanitarie, educative, formative e lavorative.

La legge n. 53/00 costituisce l'esito di una elaborazione teorica, normativa e di una mobilitazione sociale più che decennale. Il testo, intervenendo sulla legge n. 1204/71 a tutela delle lavoratrici madri, consolida il riconoscimento del valore sociale della maternità e paternità, ma non riesce

---

<sup>27</sup> Si ricordano anche le difficoltà legate all'entità del Fondo nazionale per le politiche sociali ed alla sua ripartizione soprattutto dopo le sentenze della Corte Costituzionale: tra tutte, la sentenza n. 423/04.

appieno a incentivare i rapporti flessibili, a rendere esigibili i diritti scarsamente utilizzati ed infine ad agevolare le imprese che ne favoriscono l'applicazione.

Insieme a tali provvedimenti va segnalato il Testo unico sulle norme in materia di sostegno della maternità e della paternità – decreto legislativo 26 marzo 2001, n. 151 – che raccoglie e coordina disposizioni di oltre venticinque atti normativi in materia. La ricchezza di provvedimenti in materia e l'importanza delle disposizioni contenute fanno tuttavia propendere per una razionalizzazione degli interventi esistenti.

Molte sono poi le misure, contenute in provvedimenti *ad hoc* o nelle Finanziarie degli ultimi dieci anni, finalizzate al sostegno della famiglia. Si tratta tuttavia di interventi - di sostegno del reddito<sup>28</sup>, di natura fiscale<sup>29</sup>, socio-assistenziale<sup>30</sup>, nel campo della giustizia<sup>31</sup>, della scuola e della formazione<sup>32</sup> - per lo più episodici e frammentati, mentre è ormai non più rinviabile l'urgenza di una strategia politica complessiva e sistematica.

---

<sup>28</sup> D.lgs 237/98 sul reddito minimo di inserimento; l. n. 350/03 sul reddito di ultima istanza.

<sup>29</sup> Legge delega n. 662/96, art. 3, commi 143 (lettera b)) e 145, per la detrazione delle aliquote e delle detrazioni IRPEF e d.lgs 446/97, suo provvedimento di attuazione; l. n. 476/98 che consente di portare in deduzione dal reddito complessivo il 50% delle spese sostenute dai genitori per l'espletamento delle procedure di adozione; l. n. 342/00 e l. n. 388/00 (Finanziaria 2001) che hanno ulteriormente alleggerito il carico fiscale con interventi sulle aliquote IRPEF; l. 448/01 (Finanziaria 2002), art. 2, comma 1, che aumenta la misura della detrazione IRPEF per ciascun figlio a carico; l. n. 289/02 (Finanziaria 2003), intervenuta ancora una volta sull'IRPEF; l. n. 80/03 (Finanziaria 2004), che ha conferito al Governo delega per riformare il sistema fiscale che, tuttavia, non ha avuto attuazione entro il termine prescritto, ma i cui principi e criteri direttivi sono stati recepiti nell'art. 1, commi 349-352 che ha trasformato le detrazioni per carichi di famiglia in deduzioni.

<sup>30</sup> L. n. 162/98 che affida alle Regioni il compito di programmare interventi a sostegno familiare a favore dei soggetti handicappati gravi; l. n. 285/97, che istituisce un Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (confluito poi nel Fondo nazionale per le politiche sociali); Finanziaria 2001 che prevede aiuti per i nuclei familiari in cui sia presente un soggetto appartenente ad una categoria svantaggiata e per le famiglie in particolari condizioni reddituali (art. 80); Finanziaria 2003 che è intervenuta, con una tendenziale soppressione, sui vincoli di destinazione del Fondo per le politiche sociali che, peraltro, sono stati in parte reintrodotti da alcuni provvedimenti statali (Finanziaria 2004). Sui vincoli di destinazione si è più volte espressa la Corte costituzionale, in particolare con la sentenza n. 423/04 che, sulla base del quadro delineato dal nuovo art. 119 Cost., afferma, da un lato, la discrezionalità dello Stato nella determinazione delle risorse complessive del Fondo, evidenziando, dall'altro, la piena autonomia delle Regioni nella decisione relativa alla finalizzazione delle risorse del Fondo ad esse destinate; l. 266/05 (Finanziaria 2006) che ha introdotto "gli assegni" per i nuovi nati e ha previsto la costituzione del Fondo per la famiglia e la solidarietà sociale; i numerosi provvedimenti incentivanti gli asili nido.

<sup>31</sup> L. n. 204/06 che definisce una nuova disciplina dell'affidamento (affidamento condiviso); l. n. 38/06 che adegua il quadro legislativo in materia di sfruttamento sessuale dei minori.

<sup>32</sup> L. n. 448/98, art. 27 (collegato alla Finanziaria 1999) in materia di fornitura gratuita dei libri di testo e la Finanziaria 2000 che ne ha prorogato i termini; l. n. 9/99 (art. 1, comma 9); l. n. 30/00, art. 2, sulla generalizzazione, in termini quantitativi e qualitativi, della scuola dell'infanzia, poi ripresa anche dalla l. n. 53/00; l. n. 62/00 (art. 1, comma 14), Finanziaria 2003 sull'integrazione scolastica degli alunni con

## 1.2 La Finanziaria per il 2007

La scelta del Governo Prodi di istituire un Ministero delle politiche per la famiglia e di inserire nella Finanziaria 2007 interventi a sostegno di quest'ultima - spesso "cogestiti" dal Ministero citato insieme ad altri dicasteri<sup>33</sup> - rappresenta un passo importante nella direzione precedentemente indicata e dunque nella realizzazione di un *welfare* familiare.

Nel provvedimento (legge 27 dicembre 2006, n. 297) trovano spazio misure, distribuite in modo non omogeneo lungo l'articolo unico, che riguardano più direttamente la famiglia, il lavoro e il sociale in generale.

Al comma 6, viene ridisegnata la curva Irpef a decorrere dal 1° gennaio 2007: sono stati rimodulati gli scaglioni di reddito e le corrispondenti aliquote di tassazione. Cambiano anche le modalità di determinazione dell'imposta con l'introduzione di apposite detrazioni<sup>34</sup>.

Al comma 11, sono stati riformulati i contributi concessi ai nuclei familiari, a decorrere dal 1° gennaio 2007, mentre al comma 400 - relativo alle detrazioni per asili nido - si prevede lo stanziamento di 300 milioni di euro nel triennio 2007-2009 per una nuova rete di servizi alla prima infanzia. Le risorse, in particolare, finanzieranno un Piano straordinario per i servizi socio-educativi nella prima infanzia, che sarà realizzato di concerto con i ministeri della pubblica istruzione, della solidarietà e delle pari opportunità, attraverso accordi di programma con regioni ed enti locali. Ciò al fine di realizzare un sistema integrato di asili nido e nuovi servizi territoriali anche sui luoghi di lavoro. Obiettivo primario del Piano è l'aumento dei posti disponibili negli asili nido, al fine di raggiungere, entro il 2010, quel 33% fissato come soglia minima nell'Agenda di Lisbona, rispetto al nostro attuale 9,9%.

Al fine di rispondere alla crescente domanda di servizi educativi per i bambini con meno di tre anni di età, è inoltre prevista, al comma 630, l'attivazione di progetti tesi all'ampliamento qualificato dell'offerta formativa rivolta ai bambini dai 24 ai 36 mesi di età, anche mediante la realizzazione di iniziative sperimentali. I nuovi servizi possono articolarsi secondo diverse tipologie, con priorità per quelle modalità che si qualificano come sezioni

---

disabilità; l. n. 62/00 che introduce misure a sostegno del diritto allo studio e all'istruzione; d.lgs n. 226/05 sulla gratuità dell'istruzione impartita nei primi tre anni degli istituti di istruzione secondaria superiore e dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale; Finanziarie 2003 e 2004 sul "buono scuola"; Finanziaria 2004 che prevede la concessione di prestiti fiduciari agli studenti e l'istituzione del Fondo speciale "PC ai giovani", per la diffusione dell'utilizzo del *personal computer* da parte dei giovani e delle famiglie; la legge Finanziaria 2005 che prevede l'istituzione di un Fondo per le spese sostenute dalle famiglie per le esigenze abitative dei figli universitari.

<sup>33</sup> Ministero della solidarietà sociale, Dipartimento per le politiche giovanili e lo sport, Dipartimento per i diritti e le pari opportunità, Ministero dell'istruzione e Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

<sup>34</sup> Le deduzioni di lavoro dipendente, pensione, lavoro autonomo e altri redditi vengono sostituite da un sistema di detrazioni per carichi di famiglia e delle detrazioni per alcune categorie di redditi: 800 euro a figlio, che salgono a 900 per i figli che hanno meno di 3 anni. Tali detrazioni sono aumentate di 220 euro per figli portatori di handicap. La detrazione è ripartita al 50% fra i genitori o, previo accordo, spetta a quello con il reddito più elevato.

sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia, per favorire un'effettiva continuità del percorso formativo lungo l'asse cronologico 0-6 anni di età.

I commi 1250-1253 determinano un aumento, di 210 milioni di euro nel 2007 e di 180 milioni di euro nel 2008 e 2009, del Fondo per le politiche della famiglia che si aggiungono alla dotazione iniziale di 13 milioni per un investimento complessivo pari a 643 milioni di euro per un triennio<sup>35</sup>.

Con il comma 1258, la dotazione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza sarà determinata annualmente dalla legge Finanziaria. Sono inoltre stabiliti i tempi dell'assegnazione e la destinazione dei fondi impegnati ma non liquidati.

E' previsto il finanziamento (commi 1259-1260) del piano straordinario per lo sviluppo di un sistema territoriale integrato di servizi socio-educativi diretto ad attenuare gli squilibri a livello nazionale, ed è istituito (commi 1264-1265) il Fondo per le non autosufficienze, presso il Ministero della solidarietà sociale, al quale è assegnata la somma di 100 milioni di euro per il 2007 e di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, al fine di sostenere l'attività di cura a domicilio o in strutture protette.

Allo scopo di favorire l'inclusione sociale dei migranti e delle loro famiglie, i commi 1267-1268 hanno istituito il Fondo per l'inclusione sociale degli immigrati presso il Ministero della solidarietà sociale, al quale è assegnata la somma di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009. Il Fondo è finalizzato anche alla realizzazione di un Piano per l'accoglienza degli alunni stranieri, anche per favorire il rapporto scuola-famiglia, mediante l'utilizzo, per fini non didattici, di apposite figure professionali madre lingua quali i mediatori culturali.

Già il decreto Bersani, convertito in legge 4 agosto 2006, n. 248, ha incrementato la quota destinata alle Regioni del Fondo nazionale per le politiche sociali, portandolo da 500 milioni di euro a 800 milioni di euro. La legge Finanziaria (comma 1269) ha stanziato, per il 2007, 1.635 milioni di euro, per il 2008, 1.645 milioni di euro e, per il 2009, 1.378 milioni di euro.

---

<sup>35</sup> Tale ulteriore stanziamento è stato previsto, tra l'altro, al fine di riorganizzare le funzioni e i compiti dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia (prevedendo la partecipazione dell'associazionismo); realizzare il I Piano nazionale per la famiglia, per individuare i LEF (*Livelli essenziali delle prestazioni per la famiglia*) in grado di tutelare i diritti della famiglia, mettere a punto la c.d. "valutazione di impatto familiare" e monitorare le ricadute sulla famiglia delle altre politiche del Governo; finanziare le iniziative volte a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, specie nelle PMI. Inoltre, per sostenere la conoscenza e la diffusione delle "buone pratiche" adottate da Enti locali e imprese, sarà creato un apposito attestato di qualità che individua l'"Ente o l'impresa amico/a della famiglia"; sperimentare e incentivare iniziative di risparmio per le famiglie numerose (più di quattro figli) sul costo dei servizi (luce, acqua, gas, ecc.); 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 nuove figure di lavoratrici; realizzare un Piano di riorganizzazione dei consultori familiari per rilanciare sul territorio il ruolo di strutture socio-assistenziali vicine alle famiglie; sostenere le adozioni internazionali e garantire il pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali; sostenere l'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e pornografia minorile; rilanciare il ruolo e le funzioni dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia.

Di notevole interesse sono poi gli interventi socio-assistenziali a favore dei disabili e le misure a favore dei giovani, delle donne e del lavoro che saranno analizzate nei successivi paragrafi di riferimento (cap. III, paragrafo 3.2, lett.e).

Da sottolineare, infine, le esenzioni IVA sulle prestazioni socio-sanitarie (comma 312)<sup>36</sup>, le detrazioni per attività sportiva e oneri alle badanti (comma 319)<sup>37</sup>, la fornitura da parte dei Comuni di libri di testo (commi 628-629) ai ragazzi, a fronte di difficoltà economiche, anche in comodato e non solo in forma gratuita o semigratuita, l'istituzione (comma 1187) di un Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro<sup>38</sup>, la proroga dal 30 aprile 2006 al 30 giugno 2007, dell'utilizzo da parte dei Comuni delle risorse disponibili relative al reddito minimo di inserimento (commi 1285-1286) e la detrazione per i carichi di famiglia di soggetti non residenti (commi 1324-1325).

### **1.3 Gli istituti contrattuali**

Così come avvenuto per la legislazione, l'impegno delle forze sociali a favore della creazione di una vera e concreta "politica per le famiglie", si è tradotto nell'inserimento di specifiche previsioni a favore della famiglia nei principali Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro. Anche la contrattazione collettiva, di cui di seguito si propongono alcuni stralci a titolo esemplificativo,<sup>39</sup> ha dunque fornito un importante contributo con riferimento alle materie inerenti alla legge n. 53/00 e al TU n. 151/2001, con l'obiettivo di coniugare le esigenze della produzione con le necessità familiari.

## **2. Articoli presenti nel CCNL 2002-2005 comparto del personale del Ssn di interesse per le materie inerenti alla legge 53/00 e al Testo Unico 151/01**

### Art. 20 – Formazione

In materia di formazione il CCNL del comparto del personale del Ssn già dal 1999 prevede la formazione e l'aggiornamento professionale obbligatorio. Vengono garantiti i crediti formativi.

Rimangono quindi sottointesi i congedi per formazione per altre casistiche così come normati dalle leggi in esame.

### Art. 22 – Tempo Parziale

---

<sup>36</sup> Estesa alle persone migranti, ai senza fissa dimora, ai richiedenti asilo, ai detenuti e alle donne vittime di tratta a scopo sessuale e lavorativo.

<sup>37</sup> E' prevista un'agevolazione alle spese per a) l'iscrizione annuale e l'abbonamento – per un importo non superiore a 210 euro – ad associazioni sportive dilettantistiche, palestre, piscine e altre strutture e impianti sportivi, per ragazzi tra 5 e 18 anni; b) le spese, per un importo non superiore a 2.100 euro, sostenute per gli addetti all'assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, se il reddito complessivo non supera 40.000 euro. Ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, è altresì prevista la detraibilità al 19% del canone di affitto pagato da studenti universitari fuori sede, per un importo massimo di 500 euro.

<sup>38</sup> A cui è attribuita la somma di 2,5 milioni di euro l'anno dal 2007 al 2009.

<sup>39</sup> Il testo è ripreso da un documento della CISL presentato al Convegno su "La famiglia un bene prezioso al centro dei cambiamenti del *welfare*", 15 marzo 2007.

Si definisce che la percentuale del 25% della dotazione organica che può trasformare il proprio contratto in tempo parziale viene distribuita tra i profili in contrattazione integrativa. Sarà favorito il tempo parziale verticale salvo che il tempo parziale orizzontale non sia richiesto in applicazione della legge 151/2001 e della legge 104/92 e cioè per motivazioni di congedi per astensione obbligatoria, per astensione facoltativa, congedi per genitori con figli handicappati, congedi per formazione e tutti gli altri tipi di aspettativa permessi per cause ed eventi diversi.

Se appunto il *part-time* orizzontale venga richiesto per questi motivi avrà allora priorità su esigenze di *part-time* verticale.

Inoltre il personale in *part-time* orizzontale, limitatamente ai casi di carenza organica e previo consenso e rispettando le garanzie delle leggi 151/2001 e 104/92, può essere utilizzato per la copertura dei turni di pronta disponibilità. Avendo fissato un previo consenso e il mantenimento delle leggi sopraindicate, le lavoratrici e i lavoratori hanno forti tutele.

### **3. Articoli presenti nel CCNL 2002-2005 comparto del personale Sanità Privata di interesse per le materie inerenti alla legge 53/00 e al Testo Unico 151/01**

#### Art. 9 – Pari opportunità

Si favoriscono attività di studio e ricerca per valorizzare e migliorare il *part-time* e la flessibilità degli orari di lavoro.

#### Art. 20 – Banca delle Ore

La Banca Ore permette di accantonare ore di straordinario ed utilizzarle successivamente come permessi individuali. E' un'ulteriore forma di flessibilità e un'opportunità del lavoratore di gestire i propri tempi al di fuori dell'Azienda.

#### Art. 31 – Permessi straordinari

Viene recepita in tutti i suoi aspetti la legge 53/00 e il D.lgs 151/2001

#### Art. 35

In materia di formazione il CCNL del comparto del personale del Ssn già dal 1999 prevede la formazione e l'aggiornamento professionale obbligatorio. Vengono garantiti i crediti formativi.

### **4. Articoli presenti nel CCNL lavoratori abbigliamento e chimica di interesse per le materie inerenti alla legge 53/00 e al Testo Unico 151/01**

#### Trattamento per maternità e paternità

Recependo la legge 53/00 si aggiungono e chiariscono i seguenti punti:

L'azienda eroga l'integrazione fino al 100% del salario della madre o del padre nel caso di aspettativa obbligatoria fino ad un massimo di 5 mesi.

Il padre ha diritto di un giorno di permesso aggiuntivo a quelli previsti contrattualmente alla nascita del figlio

Tutte le assenze per maternità, con esclusione del congedo anticipato, sono computate agli effetti di tutti gli altri istituti contrattuali entro il limite massimo di 10 mesi ed entro l'anno di età del bambino.

#### Part-time

In particolare le aziende, entro il limite complessivo dell'8%, accoglieranno le domande di trasformazione del rapporto di lavoro, da tempo pieno a tempo

parziale, motivate da gravi e comprovati problemi di salute del richiedente, ovvero da necessità di assistenza del coniuge o dei parenti di 1° grado per malattia che richieda assistenza continua, adeguatamente comprovata, nonché, ove non osti l'infungibilità delle mansioni svolte, per favorire la frequenza di corsi di formazione continua, correlati all'attività aziendale e per la durata degli stessi.

#### Banca ore

La Banca Ore permette di accantonare ore di straordinario ed utilizzarle successivamente come permessi individuali. E' un'ulteriore forma di flessibilità e un'opportunità del lavoratore di gestire i propri tempi al di fuori dell'Azienda.

### **5. Articoli presenti nel CCNL 7 maggio 2003, lavoratori dell'industria metalmeccanica di interesse per le materie inerenti alla legge 53/00 e al Testo Unico 151/01**

#### Disciplina Generale Sezione Prima Art. 5 – Commissioni paritetiche per le pari opportunità

Tra i vari compiti delle Commissioni c'è pure la verifica, la sperimentazione e l'agevolazione di azioni e percorsi che portino alla piena applicazione della legge 53/00.

#### Disciplina Generale Sezione Terza Art. 1 bis – Part-time

Già dal CCNL normativo del 1999 si introduce la priorità ed il parere positivo alle richieste di trasformazione dei rapporti di lavoro in *part-time* per necessità di accudire i figli fino al compimento dei 7 anni e per necessità di studio per scuola dell'obbligo, diploma e laurea.

#### Disciplina Generale Sezione Terza Art. 29. – Diritto allo studio e formazione professionale

Presente dal 1973 e modificato in alcuni punti in questo CCNL sono presenti da 150 a 250 ore retribuite da usufruire entro un triennio per migliorare la propria cultura anche in relazione ad attività aziendali.

Altre 120 ore non retribuite sono riconosciute ai "lavoratori studenti" e in più 3 giorni retribuiti per esami.

Vengono formalmente recepite tutte le normative per il diritto allo studio della legge 53/00.

#### Disciplina Generale Sezione Terza Art. 31 – Congedi per la formazione

Viene recepita la legge 53/00 definendone le modalità di richiesta.

#### Disciplina Generale Sezione Terza Art. 32 – Permessi per eventi e cause particolari

Viene recepita la legge 53/00 definendone le modalità di richiesta.

#### Disciplina Generale Sezione Terza Art. 33 - Aspettativa e congedi per eventi e cause particolari.

Viene recepita la legge 53/00 definendone le modalità di richiesta e previo discussione con RSU.

#### Disciplina Generale Sezione Terza Art. 34 – Trattamento in caso di gravidanza e puerperio.

Viene recepita la legge 53/00.

#### Disciplina Generale Sezione Terza Art. 35 – Congedi parentali

Viene recepita la legge 53/00

#### Disciplina Speciale Parte Prima Art. 8 – Banca Ore

Già presente dal CCNL del 1999, viene confermata la Banca Ore che permette di accantonare ore di straordinario ed utilizzarle successivamente come permessi individuali. E' un'ulteriore forma di flessibilità e un'opportunità del lavoratore di gestire i propri tempi al di fuori dell'Azienda.

**6. Articoli presenti nel CCNL 2 luglio 2004, lavoratori del terziario della distribuzione e dei servizi di interesse per le materie inerenti alla legge 53/00 e al Testo Unico 151/01**

Art. 70 – Part-time e genitori di portatori di handicap

I genitori di figli portatori di handicap hanno precedenza in caso di richieste di trasformazione del rapporto di lavoro in *part-time*.

Art. 83 – Part-time post maternità

Saranno accolti fino al 3% dell'organico le richieste di *part-time* temporaneo per accudire il figlio fino ai 3 anni di età.

Art. 151 – Aspettativa per gravi motivi familiari

Viene recepita la legge 53/00 definendone le modalità di richiesta.

Art. 153 - Diritto allo studio

Sono presenti 150 ore retribuite da usufruire entro un triennio per corsi di studio compresi nell'ordinamento scolastico.

Art. 154 – Congedi per formazione

Recepisce la legge 53/00 definendone le modalità di richiesta.

Art. 178 – Congedi parentali

Recepisce la legge 53/00 e il D.lgs 151/2001

Art. 179 – Permessi per assistenza al bambino

Recepisce la legge 53/00.

**7. Articoli presenti nel CCNL 12 febbraio 2005, dipendenti dalle imprese creditizie, finanziarie e strumentali di interesse per le materie inerenti alla legge 53/00 e al Testo Unico 151/01**

Art. 51 – Maternità

Durante il congedo di maternità dal lavoro per gravidanza e puerperio al lavoratore/lavoratrice compete l'integrazione da parte dell'impresa fino ad arrivare al 100% del salario nel limite massimo di cinque mesi.

**III.2 Il ruolo di Regioni ed Enti locali e la sussidiarietà orizzontale**

Come già evidenziato nella pronuncia del Cnel sul lavoro minorile<sup>40</sup>, luoghi privilegiati per rispondere alle crescenti esigenze della famiglia sono, oltre lo Stato, gli enti territoriali, le istituzioni, le forze sociali e il "non profit", in attuazione al principio di sussidiarietà sia in senso verticale che orizzontale.

Gli enti territoriali devono accrescere le proprie responsabilità e le proprie capacità progettuali per la concreta attuazione di una politica per la famiglia volta al potenziamento organico delle strutture socio-educative, ricreative e culturali presenti sul territorio. Ciò favorirebbe il miglioramento

---

<sup>40</sup> "Lavoro minorile: le misure legislative e le politiche a favore dell'inclusione sociale", Osservazioni e Proposte, 28 aprile 2005.



delle condizioni socio-economiche familiari facilitando il rapporto tra domanda e offerta. Le attività fondamentali dei Comuni e delle comunità locali hanno fondamento giuridico in una pluralità di norme, e sono riferite ad obiettivi di promozione e prevenzione, di tutela, di continuità nella presa in carico e quindi anche nella cura e nell'educazione. E' assolutamente necessario che le norme nazionali e regionali siano coordinate tra loro, e definiscano meglio i criteri, i requisiti e le modalità di funzionamento dei servizi. Questo vale per tutto l'ambito delle politiche sociali al fine di garantire, pur nel rispetto dell'autonomia delle Regioni e degli Enti locali, un'omogeneità sui criteri di qualità e quantità dei servizi da adottare su tutto il territorio nazionale. A tal proposito è ormai non più rinviabile la definizione e il finanziamento dei livelli essenziali.

Curare questo aspetto può essere un modo per promuovere nuovi sistemi che utilizzino i diritti e la domanda sociale degli stessi minori come parametri e obiettivi di riferimento, secondo quanto introdotto dalla l. 285/97 e dalla l. 328/00.

Sul solco tracciato dalla l. n. 285/97, e meglio regolato dall'art. 118 della Costituzione e dalla legge 328/00, in particolare all'art.15, è importante sottolineare come alla sussidiarietà verticale debba necessariamente aggiungersi una sussidiarietà orizzontale tra istituzioni pubbliche e società civile, con la conseguente valorizzazione ed effettivo protagonismo del terzo settore, delle forze sociali e dell'autorganizzazione dei cittadini.

In particolare, i Comuni, promuovendo progetti e collaborazioni con il mondo della scuola e delle organizzazioni sociali, possono contribuire alla costruzione di una rete che metta in luce ed affronti ogni situazione, lavorando per l'integrazione. A questo proposito, va sottolineato il proficuo lavoro svolto, negli ultimi anni, da alcuni Comuni italiani, spesso anche molto grandi, che hanno avviato meritevoli iniziative in questa direzione.

### **III.3 Famiglia, lavoro e tutele**

Come si è già avuto modo di analizzare, negli ultimi anni si è assistito ad una rinnovata sensibilità nei confronti della famiglia. Le tematiche familiari sono infatti entrate con maggior forza, seppur con i limiti evidenziati (paragrafo III.1), nei programmi dei Governi che si sono succeduti, così come dei partiti politici e dei movimenti sindacali.

Tuttavia, molti diritti sociali risultano ancora disattesi per insufficienza della rete dei servizi e delle prestazioni, per scarsa conoscenza da parte dei fruitori, per le complessità burocratiche che si incontrano per accedervi o di un modello di società ancora troppo poco *family friendly*.

#### **3.1 I nuovi bisogni sociali: le politiche di conciliazione e l'art. 9 della legge 53/00**

Si è già detto di come i figli siano ancora una barriera all'accesso e al mantenimento del lavoro, anche a causa di una rete di servizi sociali non ancora all'altezza.

Sono infatti 564 mila le donne che cercherebbero lavoro se avessero supporti dai servizi sociali e, alle stesse condizioni, 159 mila donne sarebbero disposte a passare dal *full time* al *part time*.

Nonostante lo scopo del Legislatore nello stilare il testo della legge 53/00 sia stato la promozione di un maggiore equilibrio tra i tempi di lavoro, di cura, di relazione e di formazione, incentivando la redistribuzione dei carichi di cura tra i generi, le forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro sono ancora poco diffuse e i congedi parentali utilizzati soprattutto dalle donne: il 74,4% delle madri, contro l'8% dei padri per i nati del 2003, e più al Nord che al Sud. Nonostante il congedo parentale sia più favorevole se ne usufruisce il padre, la scelta delle donne è condizionata dal divario salariale.

La partecipazione dei padri (e degli uomini in genere) alla cura è indispensabile per la società, ed è dunque assolutamente prioritario favorire i congedi parentali per i padri di fronte alla difficoltà da parte di alcune imprese di consentirne la fruizione. Solo il 3% delle aziende che contrattano hanno infatti firmato accordi concernenti misure di conciliazione e non sembrano interessate ad accedere ai benefici previsti dalla legge 125/91 (sono solo il 10% dei richiedenti), né dall'art 9 della legge 53/00.<sup>41</sup>

Tale articolo, dedicato alle "Misure a sostegno della flessibilità di orario" - rimasto, dunque, per troppo tempo, inattuato – è stato peraltro riformulato dalla Finanziaria 2007.

Il comma 1254 dispone che "nell'ambito del Fondo delle politiche per la famiglia sia destinata annualmente una quota individuata con decreto del Ministro delle politiche per la famiglia, al fine di erogare contributi, di cui almeno il 50 per cento destinati ad imprese fino a cinquanta dipendenti, in favore di aziende, ASL e aziende ospedaliere<sup>42</sup> che applichino accordi contrattuali che prevedano azioni positive per le finalità specificamente individuate:

- progetti articolati per consentire alla lavoratrice madre o al lavoratore padre di usufruire di particolari forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro, con priorità per i genitori che abbiano bambini fino a dodici anni di età o fino a quindici anni, in caso di affidamento o di adozione, ovvero figli disabili a carico;
- programmi di formazione per il reinserimento dei lavoratori dopo il periodo di congedo;
- progetti che consentano la sostituzione del titolare di impresa o del lavoratore autonomo, che benefici del periodo di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con altro imprenditore o lavoratore autonomo;
- interventi ed azioni comunque volti a favorire la sostituzione, il reinserimento, l'articolazione della prestazione lavorativa e la formazione dei lavoratori con figli minori o disabili a carico ovvero con anziani non autosufficienti a carico".

Altra novità importante riguarda l'estensione dell'età dei minori per i quali i genitori lavoratori possono chiedere i congedi parentali: fino a 12 anni (era 8) in caso di figlio naturale, fino a 15 (era 12) in caso di figlio adottivo.

Il 26 gennaio 2007 è stata pubblicata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le politiche della famiglia – e dal Ministero dell'economia, una apposita circolare (n. 1/07) in materia. I progetti di azioni positive per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro con scadenza 12

---

<sup>41</sup> PONZELLINI A. M., marzo 2007.

<sup>42</sup> Novità introdotta dalla Finanziaria 2007.

febbraio 2007, sono stati presentati al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

I criteri per la concessione dei contributi, di cui al comma 1, sono definiti con decreto del Ministro delle politiche per la famiglia, di concerto con i Ministri del lavoro e della previdenza sociale e dei diritti e delle pari opportunità (comma 1256)".

Viene inoltre previsto un incentivo specifico volto a incoraggiare l'accesso al lavoro delle donne, le assunzioni a tempo indeterminato, la stabilizzazione lavorativa, le assunzioni di donne nelle aree deboli, attraverso la riduzione del cuneo fiscale a favore delle lavoratrici soprattutto nelle aree svantaggiate (comma 266).

### **3.2 I nuovi modelli di sostegno**

Le trasformazioni degli ultimi decenni hanno comportato una serie di cambiamenti che hanno evidenziato la necessità di offrire alle famiglie forme di sostegno utili ad integrare nuovi modelli con nuove ed antiche esigenze di chi vive la famiglia.

Tra le finalità, si sottolineano principalmente la promozione delle risorse negli aspetti fondamentali dell'"essere famiglia": l'assunzione di responsabilità, l'affermazione del ruolo genitoriale, la cura e l'accudimento dei figli.

#### ***a. Il sostegno alla genitorialità***

La complessità dell'essere genitore, la responsabilità riconosciuta rispetto alle nuove generazioni necessita di un supporto. Tuttavia, il sostegno alla genitorialità non può più essere correlato esclusivamente alla dimensione dell'emergenza, ma deve essere inserito in un contesto più ampio in cui un ruolo fondamentale è giocato dalla formazione degli adulti lungo tutto il corso della vita.

Assunte nell'ottica della formazione permanente, gli "eventi" collegati all'"essere famiglia" trovano una collocazione di normalità, in cui le diverse esperienze generano conoscenza ma anche domande a cui dare risposte.

In questo contesto, grazie anche all'emanazione di alcuni provvedimenti legislativi nazionali<sup>43</sup>, nascono una serie di iniziative a livello territoriale che hanno fornito un contributo significativo nella direzione del sostegno alla genitorialità e della crescita adeguata di bambine e bambini.

Tra questi, i Centri per le Famiglie e alcuni significativi progetti a livello locale<sup>44</sup> – gestiti dai Comuni, parti sociali e dalle associazioni – accomunati da un'idea di famiglia come soggetto portatore di risorse e competenze da riconoscere e promuovere attraverso azioni di sostegno, facilitazione e mediazione. In questa prospettiva, assumono un ruolo fondamentale gli operatori socio-educativi che lavorano con e per le famiglie, al fine di creare un dialogo tra famiglie e servizi e promuovere il protagonismo dei genitori nell'educazione dei figli e nella vita delle comunità locali.

Tali esperienze mostrano una dimensione del lavoro educativo prevalentemente centrato sullo stare accanto al nucleo familiare,

---

<sup>43</sup> In particolare, la legge n. 285/97 e la legge n. 328/00.

<sup>44</sup> Per maggiori approfondimenti, vd. SITA' Chiara, "Il sostegno alla genitorialità. Analisi dei modelli di intervento e prospettive educative", Editrice La Scuola, 2006

accompagnando i soggetti in un percorso di consapevolezza, autonomia personale e di gruppo, accoglienza e socializzazione.

### ***b. I nidi e la cultura della famiglia***

L'organizzazione moderna della vita quotidiana fa sì che le persone siano continuamente messe di fronte alla necessità di ridefinire e rimettere a fuoco gli impegni, dovendo coniugare e compiere scelte per il lavoro e per la vita. Come si è già avuto modo di accennare (paragrafo I.2), è in questo ambito che le donne sono in maggior misura costrette a rappresentare un terreno di contrasti, dovendo affrontare il nodo critico della conciliazione tra tempi di vita e di lavoro.

Tra le strategie per farvi fronte, le lavoratrici fanno spesso ricorso al congedo parentale, alle reti di aiuto informale e ai servizi per l'infanzia, laddove questi siano in grado di rispondere alle esigenze presenti.

In particolare, rispetto alle altre modalità di affidamento, il ricorso al nido (che è in crescita) risulta particolarmente gradito alle madri<sup>45</sup>, tant'è che tra le madri che non si avvalgono di un nido il 28,3% avrebbe voluto farlo, manifestando quindi una richiesta potenziale di servizi che è rimasta insoddisfatta per i costi elevati (il 28,5% dei casi), l'assenza o la distanza delle strutture nel comune di residenza (il 22%), la mancanza di posti (il 19,5%), la rigidità dell'offerta (il 16,3%).

A fronte di ciò, il nido sembra poter rispondere alla necessità di accudimento espressa dalle famiglie per i figli e, contemporaneamente al bisogno di conciliare esigenze di lavoro e di famiglia, favorendo un migliore inserimento e permanenza della donna nel mercato del lavoro.

Non è infatti più rinviabile la necessità di considerare la maternità un bene e un valore per tutti. In questo senso, occorre da un lato, assicurare sempre maggiori risorse pubbliche, dall'altro, cambiare la mentalità collettiva e riscoprire il ruolo sociale della maternità. I tempi delle città e gli spazi pubblici giocano ormai un peso decisivo nella possibilità di essere madri e padri più sereni. Occorre quindi promuovere nei luoghi di lavoro, negli esercizi pubblici, nelle nostre città più attenzione e rispetto alle esigenze della famiglia. Asili nido, orari flessibili, congedi parentali, strutture per il tempo libero, reti di aiuto familiare sono opportunità da costruire al fine di riconoscere che mettere su famiglia, crescere ed educare i figli è una ricchezza per il Paese e un investimento per il futuro.

### ***c. La scuola***

La scuola si è inserita nel processo di trasformazione che ha investito la famiglia, rimanendone influenzata e riproponendo l'esigenza di nuove tipologie di integrazione tra due universi spesso troppo distanti.

I rapporti scuola-famiglia sono da molto tempo una realtà stabilita per legge, ma anche una realtà di fatto che ha prodotto molto lavoro e molte esperienze, scontando, tuttavia, la difficoltà di interpretare, in modo forte e condiviso, il senso della collaborazione.

La scuola deve dunque sempre più cooperare con la famiglia, principale attore dello sviluppo dei bambini e dei ragazzi, deve dunque sempre più

---

<sup>45</sup> I bimbi di 1-2 anni di una madre che lavora vengono affidati per: il 52,3% ai nonni, il 14,3% al nido privato, il 13,5% al nido pubblico, il 9,2% alle *baby sitter*.

cooperare con la scuola, nel pieno riconoscimento dei rispettivi ruoli e del fine comune ad esse assegnato: la formazione delle nuove generazioni. La scuola, infatti, e soprattutto la scuola dell'obbligo, può confermare e potenziare la propria capacità di sviluppare il benessere fisico, cognitivo e relazionale, e di prevenire le situazioni di disagio infantile ed adolescenziale solo attraverso il dialogo con la famiglia, che metta in comunicazione i due sistemi educativi e rinforzi la consapevolezza di essere riferimenti autorevoli dei bisogni formativi dei nostri figli.

Indispensabile, in questo senso, è anche "una efficace formazione iniziale e in servizio degli insegnanti, ed un più forte collegamento in rete con tutti gli altri soggetti pubblici e privati del territorio: solo una maggiore formazione interistituzionale può infatti contribuire alla diffusione di una reale cultura per la salvaguardia del bambino"<sup>46</sup>. In questo modo si potrà infatti contribuire al radicamento di un efficace modello culturale ed operativo che si faccia carico del benessere e della tutela del bambino, aiutandolo a non sentire la scuola come *altro*, ma come un luogo di maggiore familiarità. Ciò in un momento in cui la scuola - dove spesso si pratica il tempo pieno - ha una grande importanza con riferimento agli aspetti della socializzazione, delle relazioni e del rispetto delle regole, mentre invece sembra essere diventato, con sempre maggiore frequenza, teatro di comportamenti devianti.<sup>47</sup>

La necessità di un'alleanza forte tra scuole e famiglia assume poi particolare rilevanza in relazione all'impegno a favore di una maggiore integrazione degli studenti stranieri, la cui presenza nelle scuole è in costante aumento. E' infatti indispensabile riconoscere ai minori stranieri e alle loro famiglie pari opportunità, promuovendo la diffusione di piani, politiche e iniziative di mediazione culturale e di contrasto a processi di marginalizzazione, consentendo il superamento delle condizioni di disagio e la piena realizzazione dei diritti del bambino.

#### **d. La casa**

In Italia circa il 73% delle famiglie è proprietaria dell'abitazione in cui vive. A fronte di questo dato, sono tuttavia presenti aree di criticità dovute, in particolare, al "caro-casa" che ha raggiunto negli ultimi anni livelli molto pesanti per le famiglie con reddito medio e medio – basso. Si stima infatti che, soprattutto nelle grandi città, il livello dell'indebitamento per l'acquisto della casa, così come i costi degli affitti, sono rapportabili almeno ad uno stipendio per le famiglie con due redditi e superiori all'intero reddito delle fasce deboli. Più in generale, i costi dell'abitare, incidendo pesantemente nella gerarchia dei consumi delle famiglie, determinano problemi economici che travalicano il limite del costo casa per divenire un ostacolo alla coesione sociale e un freno alla crescita del Paese. Il disagio abitativo colpisce in modo particolare le famiglie monoreddito, le giovani coppie, i *single*, le ragazze madri, le famiglie con disabili, gli anziani, gli studenti, i lavoratori che si trasferiscono per motivi

---

<sup>46</sup> "Lavoro minorile", cit, p. 38.

<sup>47</sup> Si pensi al "bullismo", fenomeno preoccupante per l'intera società. In questo senso va la recente direttiva ministeriale per la prevenzione e il contrasto di questi fenomeni nelle scuole (n. 15, del 5/2/07), e la direttiva ministeriale sull'uso dei telefoni cellulari durante l'attività didattica (n. 30 del 15/3/07), che evidenzia la necessità di un'alleanza forte tra scuola e famiglia.

di lavoro, gli immigrati costretti a vivere in condizioni di precarietà e di sovraffollamento.

Secondo una recente indagine Censis/Sunia-Cgil<sup>48</sup>, diminuisce, in Italia, il numero degli affitti ma aumentano, e anche di molto, i canoni: sono 4,3 milioni le abitazioni date in locazione (il 20,3% sul totale degli alloggi occupati)<sup>49</sup>, e il loro prezzo è aumentato, in 7 anni, in media, del 106,9%.<sup>50</sup>

La spesa complessiva legata alla casa incide, per la fascia più bassa (fino a 10 mila euro l'anno), per il 65% del reddito nelle grandi città, e per il 42% nei centri sotto i 350.000 abitanti.

E' per dare risposte più adeguate a questa domanda sociale che si pone l'esigenza di un intervento nella politica della casa, così come ben evidenziato in due recenti pronunce del CNEL sulle politiche abitative.<sup>51</sup> Un impegno in tal senso, "...non può non chiamare in causa la responsabilità dello Stato e delle istituzioni regionali e locali in quanto investe nel suo insieme la dimensione economica, dello stato sociale, dei consumi e dei diritti di cittadinanza." E questo "...in un rapporto aperto, collaborativo e solidale con le parti sociali rappresentative dei diversi interessi, a partire da quelli più deboli"<sup>52</sup>.

A tal proposito, il Cnel ha segnalato la necessità e l'urgenza di riaprire un canale di finanziamenti pubblici per ridurre gli svantaggi nell'accesso all'affitto, specialmente nel settore dell'edilizia popolare che nel nostro Paese risulta particolarmente in sofferenza.

Allo stesso modo, il Cnel ha sottolineato l'importanza di dare una definizione nazionale di quello che in inglese si chiama "*social housing*", e che da noi non trova neppure una traduzione univoca<sup>53</sup>, proponendone una definizione: "L'edilizia abitativa sociale, comunque supportata dalle pubbliche istituzioni a livello statale, regionale o locale, costituisce un servizio di interesse generale, a salvaguardia della coesione sociale, volto a ridurre gli svantaggi di individui o di gruppi nell'accesso all'abitare adeguato, ossia salubre, sicuro e dignitoso, sulla base della competente normativa che definisce i requisiti e le caratteristiche sociali dell'alloggio"<sup>54</sup>.

### ***e. I servizi socio-sanitari e la cura di disabili e anziani***

Come evidenziato dall'ultimo censimento (2001), le famiglie, che risultano in crescita (21,8 milioni), aumentano più velocemente della

---

<sup>48</sup> CENSIS, SUNIA-CGIL, "Vivere in affitto. Più case in affitto, più mobilità sociale e territoriale", aprile 2007.

<sup>49</sup> Si tratta di un dato che ci distanzia dai Paesi europei più sviluppati, dove tale percentuale si attesta intorno al 30-40%. Anche in USA e Canada la percentuale è superiore al 30%.

<sup>50</sup> Al di là del primo posto saldamente mantenuto da Roma e Milano (16 euro al mese per metro quadro), a Bologna si spende quasi il doppio che a Berlino o ad Amburgo (15 euro contro 9).

<sup>51</sup> "Le Politiche abitative", Osservazioni e Proposte, 27 settembre 2006; "La definizione dell'edilizia abitativa sociale come servizio di interesse sociale", Osservazioni e Proposte, 25 gennaio 2007.

<sup>52</sup> "Le Politiche abitative", cit., p.3.

<sup>53</sup> Nella traduzione italiana di alcune normative europee troviamo "edilizia popolare", in altre "alloggi popolari", con lo stesso significato ricoprente sia la costruzione che l'utilizzo e la gestione di case finanziate con denaro pubblico.

<sup>54</sup> "La definizione dell'edilizia abitativa sociale come servizio di interesse sociale", cit, p.13.

popolazione e subiscono delle modifiche nella loro composizione diventando sempre più piccole e sempre più "anziane".

A causa del, di per sé positivo, aumento della speranza di vita – l'Italia è il Paese a più elevato invecchiamento nel mondo<sup>55</sup> - e della bassa fecondità, le famiglie con anziani di 65 anni e più rappresentano il 36,5% (al loro interno, la maggiore criticità è data dalla massiccia presenza di donne molto anziane), mentre le famiglie con minori sono il 28,3%. In 10 anni (1996-2006), la percentuale dei 65enni (e degli ultra 65enni) è passata dal 17 al 20%.

In generale, le condizioni di salute degli anziani migliorano: la disabilità è passata dal 21,7% del 1994 al 18,8% del 2005, e la percentuale di quelli in buona salute è del 36,7%.

Tuttavia sono ancora tanti (il 68,7%) gli anziani non autosufficienti; di questi il 3% (1 milione 670 mila, di cui più della metà ottantenne) presenta limitazioni nello svolgimento delle attività quotidiane. Complessivamente, 223 mila vivono in Istituto, mentre 1 milione 130 mila in un'abitazione, ma al Sud stanno peggio e sono meno assistiti.

Con riferimento a queste tipologie familiari si esplicitano varie forme di supporto e solidarietà che riguardano anche le famiglie con disabili che sono il 10%. Di queste famiglie, l'80% non è assistito da servizi pubblici a domicilio e il 70% né da servizi pubblici né da servizi privati; per di più, se nel 90,9% dei casi ci si riesce comunque a rivolgere a qualcuno per ottenere una qualsiasi forma di aiuto, 37 mila famiglie sono totalmente isolate.

Da questo profilo risulta evidente come, di fronte ad una famiglia di così piccole dimensioni e con un numero di anziani e disabili ancora alto, il carico sulle donne sia diventato insostenibile, dovendo badare ai figli e anche a genitori che invecchiando, avranno condizioni di salute sempre più precarie. Il modello di solidarietà allargata su cui hanno potuto contare le famiglie, e in particolare le donne, sino agli anni '80 del secolo scorso<sup>56</sup>, non è oggi più in grado di far fronte ai bisogni quotidiani dei componenti il nucleo familiare. La rete informale di aiuto è dunque entrata in un processo di crisi strutturale.

Spesso la soluzione adottata è il ricorso alle assistenti familiari che però, oltre a diffondere situazioni lavorative spesso non qualificate e con risvolti legali che richiedono apposite regolamentazioni, determinano un ulteriore carico economico sulla famiglia.

La complessità economica e sociale dei fenomeni descritti necessita, dunque, una risposta forte da parte dello Stato e di tutti i soggetti chiamati ad intervenire a sostegno della famiglia (Regioni, Enti locali, parti sociali, associazionismo e volontariato) e ciò anche in considerazione della parziale attuazione della legge n. 328/00.

La Finanziaria del 2007 dà un primo segnale in tal senso istituendo il Fondo per le non autosufficienze.

Rilevante è anche l'aumento del Fondo per le politiche della famiglia che, tra le altre destinazioni è finalizzato a:

---

<sup>55</sup> L'Italia è il secondo paese più longevo in Europa, se si considera la speranza di vita degli uomini, e il terzo, dopo la Spagna e la Francia, se si considera quella delle donne. La speranza di vita alla nascita di una donna nel 2006 è di 84 anni. Quella di un uomo di 78,3 anni. Rapporto ISTAT 2006, cit.

<sup>56</sup> Una donna nata nel 1934, a 53 anni era già nonna, aveva ancora un genitore anziano di cui occuparsi, ma aveva figlie e nuore su cui poter contare.

- sperimentare e incentivare iniziative di risparmio per le famiglie numerose (più di quattro figli) sul costo dei servizi (luce, acqua, gas, ecc.);
- 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 nuove figure di lavoratrici;
- realizzare un Piano di riorganizzazione dei consultori familiari per rilanciare sul territorio il ruolo di strutture socio-assistenziali vicine alle famiglie.

Allo stesso modo, si riscontra un'attenzione nei confronti dei disabili con l'intento di dare maggiore rigore nella fruizione dell'agevolazione per acquisto di veicoli utilizzati dai disabili (commi 36-37). E' infatti previsto che i benefici fiscali e di altra natura relativi all'acquisto di veicoli per portatori di handicap siano riconosciuti a condizione che i veicoli stessi siano utilizzati in via esclusiva o prevalente a vantaggio dei soggetti portatori di handicap. Inoltre, è previsto che i vantaggi fiscali si perdano nel caso di cessione dei veicoli prima di 2 anni dall'acquisto. Viene poi istituito un Fondo (comma 389) per incentivare l'abbattimento delle barriere architettoniche negli esercizi commerciali, e un Fondo per il diritto al lavoro dei disabili.

La direzione sembra tracciata, ma è necessario monitorarne i risultati ed impegnarsi per costruire una rete di servizi integrati che sia uno dei punti di una più complessa strategia politica che riesca a coniugare la questione demografica con il costo dei figli, e la cura della famiglia (e dunque dei figli, degli anziani e dei disabili), con le pari opportunità e i tempi di lavoro.



## PARTE II – PROPOSTE

L'epoca in cui viviamo è caratterizzata da processi sociali ed economici che hanno profondamente inciso sui livelli di vita dei cittadini e sull'azione di contrasto e riduzione delle disuguaglianze. Non vi è dubbio che negli ultimi quindici anni abbiamo assistito a cambiamenti piuttosto ampi nella struttura produttiva del Paese e nel sistema di protezione sociale.

La legge quadro del novembre 2000, n. 328 "Per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", e la legge 8 marzo 2000, n. 53 concernente "Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione, e per il coordinamento dei tempi delle città" hanno ben rappresentato e interpretato queste profonde modificazioni. La prima, in particolare, mira ad assicurare un sistema integrato di servizi sociali, a promuovere gli interventi per garantire la qualità della vita e le pari opportunità, riducendo le condizioni di disagio sociale derivanti dal reddito, da difficoltà sociali e da condizioni di non autonomia.

La riforma del Titolo V della Costituzione, che assegna alle Regioni la titolarità delle politiche di *welfare*, ne ha limitato l'impatto soprattutto con riferimento agli aspetti più riformatori del sistema: la determinazione dei livelli essenziali di assistenza; i processi di programmazione partecipata a livello regionale/locale e il ruolo assegnato al terzo settore; l'integrazione delle politiche sociali con quelle sanitarie, educative, formative e lavorative.

Ciò nonostante il dibattito politico e accademico di questi anni ha promosso una riflessione piuttosto ricca sul ruolo che le Amministrazioni locali hanno nella promozione di un *welfare* sociale in grado di integrare le risorse degli enti stessi con quelle delle reti presenti sul territorio, al fine di ricercare un maggior equilibrio tra le generazioni e promuovere politiche a misura di famiglia.

Da anni assistiamo ad una diminuzione dei tassi di natalità causata da una serie complessa di fattori che vanno dal costo elevato e dalla scarsa disponibilità dei servizi educativi per l'infanzia, alla difficile conciliabilità tra tempi di cura e di lavoro, dalla inadeguatezza delle misure economiche a sostegno dei carichi familiari, alla precarietà del lavoro e all'assenza di una seria politica per la casa.

L'Italia dedica alle politiche di sostegno in favore della famiglia solo il 4,4% della spesa sociale contro una media UE del 7,8%. La famiglia è ancora pensata nella funzione di supplenza piuttosto che di investimento e di risorsa imprescindibile e punto di riferimento attivo e promozionale di politiche sociali innovative improntate sulla sussidiarietà orizzontale. Permane, inoltre, la confusione, in termini culturali, tra politiche specifiche per la famiglia e politiche di contrasto alla povertà, che rimangono, peraltro, entrambe carenti.

In ragione di quanto evidenziato nel presente documento, il Cnel intende formulare alcune proposte destinate al Governo, al Parlamento, alle Regioni, al sistema delle Autonomie locali.

### 1. Fiscalità e redditi

L'attuale politica fiscale e dei trasferimenti vede una sovrapposizione di interventi (agevolazioni fiscali, assegni familiari, provvidenze varie concesse dal centro e dalla periferia) che finiscono, talvolta, per confluire sugli stessi destinatari senza incidere realmente sulla vita delle famiglie. A questo

proposito, è bene ricordare che ogni intervento non può non tener conto di quel *favor familiare* che nel nostro ordinamento trae origine dall'art. 31 della Costituzione, in base al quale "la Repubblica agevola con misure economiche ed altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose".

L'inadeguatezza e la dispersione attuali impediscono, invece, l'attivazione di politiche organiche capaci di introdurre forme di sostegno universalistiche e al contempo selettive a favore della famiglia. Anche gli interventi attuati con la recentissima riforma dell'Irpef non sembrano idonei a risolvere le difficoltà esistenti. Se da una parte c'è sicuramente un problema di risorse, dall'altra si segnala uno scarso coordinamento degli interventi che sembravano andare nella giusta direzione. Nella stessa operazione di taglio del cuneo fiscale si sarebbe potuto intervenire per trasformare il risparmio in aiuti seri alla famiglia e in politiche pubbliche di sostegno alla stessa e, quindi, contribuire alla crescita demografica di un Paese che è da tempo a zero. Da questo punto di vista, particolare rilevanza assumono l'utilizzo della leva fiscale e il meccanismo delle detrazioni.

È da notare che quei paesi che hanno avviato politiche attente alle famiglie hanno registrato un considerevole innalzamento del tasso di natalità. Occorre dunque selezionare e concentrare gli interventi di sostegno adottando criteri selettivi che facciano perno sulle effettive condizioni economiche e tengano conto del dovere etico e costituzionale della solidarietà sociale, riordinando altresì tutte le agevolazioni economico-monetarie di base a sostegno delle famiglie con figli. E' dunque ormai maturo il tempo per unificare in un solo istituto le diverse misure a sostegno del nucleo familiare (detrazioni/deduzioni per carichi familiari e assegni per il nucleo familiare, misura questa che deve essere resa universale).

La finanziaria 2007 ha introdotto provvedimenti significativi, ma la loro misura è ancora insufficiente, specie se rapportata al rilevante costo economico dei figli. Nell'insieme sono risorse ingenti, erogate ad una platea tanto estesa quanto indifferenziata, con il risultato di dare a ciascun nucleo familiare cifre modeste, inutili per chi non ne ha bisogno e manifestamente inadeguate per le famiglie meno abbienti. Ricordiamo, inoltre, che le agevolazioni economiche devono necessariamente essere indirizzate anche agli investimenti che la famiglia fa in formazione, studi, ecc, così da poter rendere competitivi i nostri giovani sul mercato del lavoro comunitario ed internazionale, evitando pericolosi ostacoli nell'accesso al sapere e alla conoscenza che siano legati al reddito e che sarebbero in contrasto con l'essenza stessa della nostra democrazia.

In attesa di un riordino complessivo delle misure a sostegno del nucleo familiare, il Cnel ritiene indispensabile promuovere un sistema organico di risparmio fiscale fondato sulle deduzioni/detrazioni a sostegno dell'attività di cura dei figli, per le spese sanitarie, per l'assistenza dei propri anziani, e più in generale di tutte le forme di non autosufficienza.

Occorre, inoltre, intervenire sulle tariffe. Essendo molti e diversi i servizi locali per i quali i cittadini sono chiamati a corrispondere una tassa o un canone, diventa fondamentale far sì che in tutti i casi di contribuzione si consideri l'utente non come singolo, ma come persona in relazione ad un nucleo familiare. Occorrerebbe, dunque, da una parte, predisporre un sistema di tariffe che tenga sempre conto della composizione familiare e, dall'altra, riconsiderare i criteri di incremento progressivo dei costi dei servizi pubblici

legati ai maggiori consumi delle famiglie numerose. Le famiglie con figli, consumando di più, sono ingiustamente penalizzate dall'aumento più che proporzionale del costo pro capite.

Questo tipo di considerazioni è tanto più urgente oggi, in un periodo nel quale si parla molto di federalismo fiscale e si fanno ipotesi su come costruire una politica fiscale più autonoma per le entità territoriali. Nel dare più poteri impositivi a Comuni e Regioni, deve essere chiaro che non possono essere ulteriormente penalizzati i nuclei familiari e che vanno affinati gli strumenti capaci di definire priorità, esigenze e problematiche. E ciò non solo a livello nazionale, ma anche a livello territoriale.

In ossequio ed applicazione del principio di equità, il Cnel ritiene necessario generalizzare l'utilizzo dell'ISEE (indicatore socio economico equivalente che misura il benessere di un individuo) a tutte le prestazioni sociali agevolate, comprese le tariffe sociali relative alle utenze (gas, acqua, energia elettrica, rifiuti, ecc.). A tal proposito, va quindi garantita una corretta applicazione dello strumento a livello nazionale, respingendo i tentativi di rimettere in discussione la precisa responsabilità ministeriale individuata, e si rende necessario procedere ad un suo aggiornamento al fine di garantire la sua coerenza con le politiche fiscali, nella direzione di un maggior riconoscimento delle tipologie e del numero dei componenti delle famiglie, lavorando sulle soglie di accesso per favorire alcune fasce sociali o cogliere le specificità territoriali.

E' poi necessaria una esplicita scelta pubblica "pro-natalità", con supporti, strumenti e azioni a favore dei nuclei con nuovi nati. In questo contesto, all'interno di un sistema organico di politiche familiari, il Cnel considera utile l'introduzione di misure, proporzionali rispetto al reddito, quali la dote per i nuovi nati, da poter utilizzare al compimento del diciottesimo anno di età.

A sostegno delle famiglie con anziani non autosufficienti, è necessario procedere all'emanazione del provvedimento di attivazione del Fondo nazionale per la non autosufficienza, adeguatamente finanziato con risorse aggiuntive rispetto agli altri interventi nel settore sociale e sanitario. Occorre, tuttavia, anche in questo campo, una razionalizzazione complessiva degli interventi sanitari ed assistenziali per indirizzare le risorse disponibili verso i nuovi bisogni.

E' inoltre necessario correggere alcune distorsioni - che emergono in sede di applicazione delle aliquote fiscali e delle detrazioni e/o deduzioni - con l'introduzione di meccanismi di restituzione del mancato godimento delle detrazioni dal lato della spesa per l'area degli incapienti.

## **2. I servizi**

Per attuare il principio di sussidiarietà, e per corrispondere di più e meglio ai bisogni delle famiglie, il *welfare* si fa sempre più locale e dunque affidato alle istituzioni decentrate dello Stato e alla legislazione regionale, ai Comuni come al fattivo coinvolgimento dei soggetti del terzo settore e, laddove possibile, delle stesse famiglie e delle associazioni familiari.

Nella prospettiva del *welfare* disegnato dalla legge di riforma 328/00, ai diversi attori sociali spetta il compito di fornire risposte efficaci, e agli Enti locali la costruzione e valorizzazione di un'adeguata rete integrata di servizi

sociali recependo le modalità innovative di intervento promosse dal terzo settore e dalle stesse famiglie che si autorganizzano.

Tuttavia, per garantire l'accesso dei servizi su tutto il territorio nazionale, occorre definire al più presto, a livello nazionale, i Livelli Essenziali Sociali finanziandoli adeguatamente e coordinandoli con quelli sanitari, prendendo a riferimento non solo i bisogni delle singole persone, ma anche quelli espressi dalle famiglie.

Il Cnel ritiene importante riconoscere e sostenere i compiti educativi delle famiglie in una prospettiva di libertà di scelta.

In alcune aree del Paese sono attivi, da anni, interventi ed iniziative che, nei fatti, affermano la soggettività sociale della famiglia, supportandola nei compiti che le sono propri: l'educazione e la cura delle componenti più deboli. All'interno di un sistema integrato di servizi, e di un quadro di regolazione certo, tali compiti possono essere realizzati anche attraverso opzioni familiari e organizzative differenti, e ciò coerentemente con quanto disposto dal comma 1259 della Finanziaria 2007. Quanto più le politiche sociali per la famiglia saranno in grado di riconoscere e sostenere tali diverse forme di autocertificazione dei bisogni familiari e di risposta ad essi, tanto più favoriranno la libertà di scelta delle famiglie e riconosceranno la pluralità dei soggetti che concorrono stabilmente, e da tempo, alla generazione di benessere per l'intera società. In questa prospettiva quindi, la realizzazione di politiche *family fiendly* non rappresenta un vantaggio solo per le famiglie coinvolte ma, attraverso esse, per l'intero contesto sociale.

E' nota la carenza di strutture educative (quali asili nido e spazi gioco), soprattutto al Sud, per l'aiuto nell'accudimento dei figli. A fronte una percentuale di asili nido pubblici che, in Emilia Romagna, raggiunge il massimo ed è pari al 22,5%, in Campania e in Calabria tale cifra è dell'1,2%. La Finanziaria 2007 prevede 300 milioni per tre anni per nuovi asili nido: è un buon inizio, ma occorre uno sforzo maggiore da rubricare nel capitolo investimenti piuttosto che in quello delle spese.

Chi si rivolge all'asilo nido va incontro a rette tutt'altro che trascurabili: 350/400 euro il mese che coprono la metà di una retribuzione da lavoro atipico. Va garantito il carattere universalistico del servizio con apposite deduzioni/detractions fiscali e rafforzato, a livello locale, il sistema integrato tra i servizi all'infanzia, compresi quelli aziendali laddove esistono. Utile al riguardo finanziare tanto asili aziendali quanto asili in continuità con le scuole dell'infanzia che aprano anche a bambini di altre famiglie non dipendenti dell'impresa dove è ubicato l'asilo stesso. A tal riguardo può inoltre essere valorizzato anche il ruolo delle imprese mediante politiche pubbliche che supportino la diffusione di asili nido nei luoghi di lavoro.

Occorre altresì riconoscere e sostenere i compiti di cura degli anziani non autosufficienti: gli interventi dovrebbero porre al centro la famiglia come risorsa relazionale strategica, garantendo però ad essa significativi supporti "integrativi". Quando l'anziano non è più in grado di badare a sé stesso, la tenuta della famiglia è messa a dura prova. Si pone il problema dell'accesso ai servizi e del loro costo, si aprono le difficoltà legate al tempo e all'organizzazione familiare. Le case di riposo sono quantitativamente inadeguate e costose, ed anche l'assistenza domiciliare, in particolare quella integrata, erogata dalle istituzioni locali è insufficiente. In questo settore, vi è dunque un forte impegno del volontariato, anche se l'intervento è affidato, in misura sempre maggiore, alle assistenti familiari. La situazione è tale per cui

alla qualità non garantita corrispondono per di più costi difficilmente sopportabili per il bilancio di molte famiglie. Pertanto, va qualificato il percorso delle residenze assistite e portato a soluzione il fenomeno economico e sociale delle cosiddette badanti.

La costituzione della famiglia rappresenta un banco di prova per politiche sociali che intendano realmente promuoverla. In questo senso, il Cnel ritiene prioritario dare attuazione a progetti e finanziamenti per la costruzione di appartamenti di edilizia economico-popolare da assegnare a "canone calmierato". Sarebbe utile un "piano casa" che preveda lo sblocco degli affitti con interventi per le case non abitate, la promozione dell'*housing* sociale, il contributo per l'acquisto e il recupero della prima casa, e una tassazione dell'Ici a misura della composizione della famiglia.

La difficoltà oggettiva di entrare in possesso delle informazioni necessarie per potersi orientare all'interno del sistema delle risorse sociali di un territorio, rappresenta una problematica che, a diverso titolo, può considerarsi comune a tutti i cittadini. Assume comunque maggiore rilievo per coloro che vivono una situazione di fragilità: in questi casi, la difficoltà di conoscere e di sapere come orientarsi può divenire una barriera insormontabile e causare processi d'esclusione sociale.

In questo senso, il "Segretariato sociale" va incentivato e ne va riaffermata la centralità quale parte integrante dei Livelli Essenziali di Assistenza.

Parallelamente urge provvedere ad analizzare, rivedere e valutare l'azione dei Consultori Familiari. Il Consultorio va sottratto all'area della medicalizzazione per divenire un vero e proprio centro di aiuto e sostegno alle famiglie.

### **3. Famiglia e lavoro**

Per armonizzare la vita professionale e familiare sono necessarie politiche conciliative innovative che facciano leva sull'offerta di nuovi e più efficienti servizi alla famiglia.

La conciliazione dei tempi di cura e di lavoro, dunque, non può essere solo intesa come strumento utile a incrementare i tassi di partecipazione al mercato del lavoro, ma un obiettivo condiviso tra tutti i soggetti sociali ed economici al quale spetta il compito di creare una rete di sostegno alle relazioni tra famiglia e occupazione.

In questo senso, la conciliazione "a misura di famiglia" dovrebbe articolarsi in un insieme di misure concrete che rendano soddisfacente la relazione fra famiglia e lavoro. In quest'ottica, molto può essere fatto, ad esempio, promuovendo l'utilizzo di un più intenso accesso informatizzato ai servizi pubblici territoriali, e favorendo il concorso della contrattazione collettiva.

E' necessario però scardinare il modello culturale che destina soltanto le donne a pratiche di cura. L'attuale struttura occupazionale testimonia infatti che la donna è in più modi danneggiata: primo perché ha tendenzialmente più difficoltà di accesso al mercato del lavoro; secondo perché conseguentemente ha una minore contribuzione e quindi prestazioni previdenziali più basse; terzo perché la cura alla famiglia ne limita spesso le prospettive di carriera limitandone insieme la crescita salariale. Parlare di equiparazione dell'età di

pensionamento, in un contesto di questo tipo, appare quindi inaccettabile e si configurerebbe, di fatto, come un'ennesima penalizzazione.

E' dunque opinione del Cnel che la donna non debba essere l'unica figura sulla quale caricare il peso di cura familiare. Un sistema di *welfare* avanzato deve necessariamente affiancare alla famiglia, e quindi non solo alla donna, tutta una rete di servizi che possano accompagnarla dal momento della cura dei figli fino a quello della cura agli anziani, senza delegare soltanto alla donna – o, a volte, al volontariato - mancanze che sono del nostro sistema di protezione sociale e che andrebbero colmate alleggerendo il carico che grava oggi sulla donna – e sulla famiglia – per “ridistribuirlo” socialmente.

Si rivela poi urgente l'implementazione di varie forme di incentivi (diretti alle imprese e alla PA), al fine di favorire buone pratiche di conciliazione. Difatti la implementazione delle misure di sostegno è difficilmente immaginabile solo a livello legislativo perché, una volta determinata la “politica di contesto”, occorre poi “declinarla” in modo coerente con la realtà organizzativa delle imprese e delle Pubbliche Amministrazioni.

E' necessario inoltre ripensare agli strumenti già esistenti in tema di conciliazione lavoro/famiglia (es. art. 9 delle legge 53/00), al fine di renderli più facilmente fruibili dalle aziende e dai lavoratori che in esse operano. Allo stato attuale, si rileva una eccessiva complessità delle procedure amministrative necessarie per la predisposizione delle domande e l'esistenza di eccessivi vincoli normativi e applicativi che di fatto ne limitano l'utilizzo, in modo particolare da parte delle piccole e medie imprese, che pure costituiscono l'ossatura del tessuto imprenditoriale italiano. Inoltre, con specifico riferimento alla lettera c) del citato art. 9 (sostituzione del titolare di impresa o del lavoratore autonomo), tenuto conto che si tratta dell'unico strumento volto a favorire le esigenze di conciliazione degli imprenditori/lavoratori autonomi, sarebbe opportuna una profonda revisione, a partire sia dal concetto di sostituzione che dalla figura del sostituto, in quanto l'attuale impostazione non ne consente la fruibilità.

E' utile estendere il periodo di assenza facoltativa con la conservazione del posto di lavoro alla madre o al padre, fino al compimento del terzo anno di vita del figlio, rivalutando l'assegno mensile di maternità a carico della fiscalità generale. Occorre altresì garantire parità di trattamento e tutele in tutti i rapporti di lavoro per quanto concerne maternità-paternità e congedi parentali. Va inoltre riconosciuto per ogni figlio naturale o adottivo, nonché per ogni figlio affidato (in proporzione al periodo di affido, con base 18 anni), un periodo figurativo di contribuzione ai fini pensionistici di 1 anno, valido anche ai fini della pensione di anzianità. L'impatto è determinato dalla media delle contribuzioni annue.

Con riferimento alla responsabilità sociale delle imprese e della PA, è infine utile costituire un indicatore di qualità ed incentivare gli enti e le aziende che attuano “buone pratiche” e mettono in campo meccanismi di sostegno per la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro.