



Dipartimento per le politiche della famiglia



TERZA CONFERENZA
NAZIONALE SULLA
FAMIGLIA
Roma, 28 - 29 settembre 2017

TERZA CONFERENZA NAZIONALE SULLA FAMIGLIA SCHEMA INFORMATIVA

La **Terza Conferenza nazionale sulla famiglia** rappresenta un'occasione importante di confronto e di riflessione sulle condizioni di vita delle famiglie, oggi, in Italia, sulle sfide che esse devono affrontare e sul ruolo che le amministrazioni centrali, regionali e locali devono svolgere per sostenerle nel corso delle differenti fasi del ciclo di vita dei sistemi familiari.

La Conferenza è **un appuntamento previsto per legge**: ai sensi della legge 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1251, lettera a), la manifestazione costituisce, infatti, un fondamentale momento di dialogo sui temi della famiglia, al quale partecipano i soggetti istituzionali e dei diversi livelli di governo, nonché gli enti del terzo settore e della società civile.

Le due giornate si svilupperanno attorno a **cinque ambiti tematici**:

1. Centralità del ruolo delle famiglie come risorse sociali ed educative
2. Crisi demografica e rapporto fra il quadro nazionale e le tendenze internazionali
3. L'evoluzione della famiglia fra diritto e società
4. Conciliazione famiglia/lavoro e nuove politiche di welfare
5. Proposte e prospettive per un fisco a sostegno delle famiglie

Si tratta di temi che sono stati al centro dei lavori dell'**Osservatorio nazionale sulla famiglia**, istituito presso il **Dipartimento per le politiche della famiglia** della Presidenza del Consiglio dei Ministri, quale organismo di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali in questo settore.

L'Osservatorio è un organismo collegiale composto da 36 membri designati dal Ministro delegato alle Politiche familiari, dalle Amministrazioni centrali interessate, dalla Conferenza Unificata, dalle Confederazioni sindacali e dalle Associazioni dei datori di lavoro, dell'industria, del commercio, dell'artigianato e dell'agricoltura maggiormente rappresentative, nonché dalle associazioni familiari e del terzo settore. Inoltre, partecipa, in via permanente alle attività anche l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

È anche presente un Comitato tecnico-scientifico i cui membri sono stati chiamati a coordinare i lavori dei 5 gruppi nel pomeriggio del 28 settembre.

Questa pluralità di voci ha animato il dibattito e l'elaborazione di idee e di proposte in seno ai gruppi di lavoro dedicati ai temi suddetti, in vista della costruzione del futuro **Piano Nazionale della Famiglia**, che costituisca il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia in Italia.

Gli esiti di questo primo percorso di analisi saranno **la base dei lavori della Conferenza nazionale** dove, grazie alla partecipazione di una più ampia platea di *stakeholder* nel corso delle due giornate, ed in particolare nei cinque gruppi di lavoro, si potrà dar vita ad un contributo di elementi di conoscenza, riflessione e proposte per il futuro Piano nazionale.

La Terza Conferenza nazionale vuole rappresentare, dunque, un ulteriore spazio di dialogo per l'elaborazione di proposte concrete e sostenibili in grado di costruire **un nuovo spazio di cittadinanza per le famiglie**, che sono un bene comune, una risorsa per il Paese.

Le politiche a supporto e accompagnamento delle famiglie devono rispondere a pressanti bisogni sociali quali le nuove condizioni di povertà, l'esclusione sociale, la disoccupazione, le disabilità, i processi d'invecchiamento, la non autosufficienza; sono politiche che devono essere volte a rafforzare le capacità dei nuclei familiari e a creare condizioni di sicurezza, equità e coesione sociale.

Anche al fine di accrescere il quadro conoscitivo in materia, il Dipartimento per le politiche della famiglia, in collaborazione con ANCI e col supporto dell'Istituto degli Innocenti, ha dato avvio ad un **monitoraggio delle politiche, iniziative e migliori pratiche portate avanti da parte delle Regioni e dei Comuni** in materia di sostegno alle famiglie: sarà a disposizione dei partecipanti una sintesi dei risultati del monitoraggio che, in forma estesa, sarà anche pubblicato sul sito *internet* istituzionale del Dipartimento (www.politichefamiglia.it).

Le difficoltà attuali delle famiglie richiedono la costruzione di un nuovo rapporto tra Stato e cittadini sia come individui che come parte di sistemi familiari in continua evoluzione. Un nuovo rapporto caratterizzato da diritti e doveri e dall'impegno dello Stato anche a garantire le condizioni affinché le famiglie possano esprimere il loro potenziale e contribuire fattivamente al loro benessere, a quello del Paese e delle loro comunità locali.



Dipartimento per le politiche della famiglia



TERZA CONFERENZA
NAZIONALE DELLA
FAMIGLIA
Roma 28 - 29 settembre 2017

OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA FAMIGLIA

ABSTRACT DEI GRUPPI DI LAVORO

**Osservatorio nazionale sulla famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri -
Dipartimento per le politiche della famiglia**

GRUPPO DI LAVORO 1

Centralità del ruolo delle famiglie come risorse sociali ed educative

Referente del Comitato scientifico: Dott.ssa Simonetta Matone

Coordinatore del gruppo: Dott.ssa Ilaria Marzi

Premessa

Data la complessità del tema, nell'analisi del contesto il gruppo dell'Osservatorio nazionale ha lavorato in particolare lungo tre linee di riflessione: la centralità del ruolo delle famiglie e loro complessità nella società attuale, la proposta di misure nazionali di sostegno e l'analisi delle risorse per le famiglie. Rispetto a un passato non molto lontano, infatti, assistiamo oggi a una profonda evoluzione delle reti familiari, della loro struttura e delle loro caratteristiche, che invita a ripensare alla complessità delle loro funzioni e dei loro bisogni. La struttura delle famiglie si è profondamente modificata e ci troviamo di fronte a un panorama nuovo e per molti aspetti complesso (nuclei sempre più piccoli, spesso instabili, famiglie di origine straniera, ricomposte, monogenitoriali, omogenitoriali, adottive, affidatarie, ecc..), ma al contempo ricco e stimolante. L'eterogeneità che caratterizza le famiglie si colloca in un contesto colpito duramente dalla crisi economica, nel quale soprattutto le famiglie con due o più figli sono esposte a un maggior rischio di povertà materiale, ma spesso anche educativa e relazionale, e in cui le prospettive per i giovani sono fortemente ridotte. In tale contesto la famiglia resta una risorsa fondamentale non solo per i componenti al suo interno ma per tutta la società, a partire dalla sua funzione di socializzazione primaria; mantiene una rilevanza pubblica in quanto soggetto sociale e non può essere relegata solo nella sfera dell'etica e dei comportamenti privati. Nel nostro Paese le risorse a disposizione delle politiche per le famiglie sono rese disponibili secondo differenti livelli di governo (centrale, regionale e territoriale) e se da una parte la programmazione comunitaria 2014/2020 può offrire adeguati spazi di intervento, dall'altro le risorse destinate al Fondo per le politiche della famiglia e al Fondo Nazionale per le politiche sociali risultano essere in forte contrazione. I processi in atto a livello sociale e istituzionale rendono evidente la necessità di un disegno generale che riorganizzi i sistemi di finanziamento che hanno ricaduta sulle diverse tipologie di famiglie e sulle persone: famiglie con anziani, monogenitoriali, famiglie numerose ecc. in una logica evolutiva e di sistematizzazione delle politiche, in particolare armonizzando per quando avviene i processi di inclusione sociale, il nuovo sistema dei bisogni con la programmazione e l'organizzazione di risposte appropriate, anche sotto il profilo del riorientamento e dell'integrazione delle risorse.

È necessario pertanto rimettere al centro le famiglie quali soggetti attivi delle politiche pubbliche, riconsiderandole nella dimensione della promozione di diritti e della programmazione di interventi che vadano nella direzione della normalità, della autonomia, della globalità e del benessere, con particolare attenzione a sostenere la sfida educativa che le famiglie si trovano ad affrontare.

Temi trattati e proposte

Il confronto interno al gruppo di lavoro ha permesso di individuare alcuni macro obiettivi dai quali partire per una strategia organica e di lungo periodo a favore delle famiglie. Rafforzare il ruolo e le responsabilità delle famiglie e dei suoi componenti lungo il ciclo di vita è il primo macro-obiettivo individuato, e articolato secondo quattro obiettivi, per ognuno dei quali sono state identificate specifiche

azioni: il sostegno alle responsabilità genitoriali (ob.1); la costruzione di “alleanze educative”, in particolare con il sistema scuola (ob.2); la promozione dei servizi socioeducativi per l’infanzia e il potenziamento delle azioni per la conciliazione dei tempi di vita e lavoro (ob.3); il sostegno alle famiglie con anziani e disabili (ob.4).

Sostenere l’attività di cura delle famiglie e combattere lo svantaggio socioculturale fin dai primi anni di vita sono misure fondamentali per ridurre la povertà e l’esclusione sociale. Ciò è possibile attraverso strategie integrate di sostegno ai neogenitori, nell’accesso al mercato del lavoro, di sostegno al reddito e nell’accesso ai servizi e risorse essenziali per la salute e lo sviluppo dei bambini e la cura di anziani e disabili, quali nidi e scuole per l’infanzia, servizi sociali e sanitari, abitazione e ambiente salubre.

Aiutare e sostenere le famiglie fragili e vulnerabili è il secondo macro-obiettivo. È indispensabile, infatti, prevenire e favorire il superamento delle situazioni di vulnerabilità prima che scivolino nella povertà e nell’esclusione sociale. In questo caso, gli obiettivi specifici sono riferiti a: la promozione dell’*empowerment* della famiglia fragile assicurando un aiuto specialistico nei momenti di crisi e di fragilità, con riferimento particolare ai servizi di supporto alle responsabilità genitoriali, e fornendo un accompagnamento adeguato e qualificato alle coppie o ai single che decidono di intraprendere il percorso dell’adozione o dell’affidamento familiare, nell’ottica di sostenere e tutelare i diritti dei minori (ob. 1). Inoltre, convergono sullo stesso macro - obiettivo lo sviluppo di un programma d’azione sociale rivolto alle famiglie vulnerabili attraverso il reddito di autonomia e di inclusione (ob. 2), la promozione di azioni, a partire dall’ambito formativo, volte a favorire l’inserimento lavorativo (ob. 3), la ridefinizione di politiche abitative per la famiglia (ob. 4) e il consolidamento e la qualificazione della rete di servizi e strutture per la prevenzione e il contrasto della violenza su donne e minori, favorendo l’emersione e il monitoraggio del fenomeno in tutte le sue forme e dimensioni, a cominciare dalla violenza intrafamiliare (ob. 5).

Per raggiungere tali obiettivi occorrono rinnovate politiche di coesione e di inclusione sociale, compreso un arricchito modello di welfare in grado di sostenere le famiglie “fragili” – che a volte non trovano nella rete dei servizi una risposta adeguata – attraverso l’introduzione di un pilastro aggiuntivo alle politiche già attive, che abbia come specifico riferimento le situazioni di vulnerabilità economica e sociale e le nuove forme di povertà. Per evitare che fasce crescenti di popolazione scivolino in condizioni di povertà è necessario fornire interventi tempestivi (in modo da essere efficaci rispondendo al bisogno quando insorge), temporanei (gli interventi devono avere una durata definita in relazione allo specifico bisogno e agli obiettivi del progetto individualizzato), volti a facilitare la corresponsabilità (per attivare, in un’ottica di responsabilità e fiducia, le risorse personali e comunitarie, costruendo così un reale percorso di uscita dalla condizione di bisogno) e basati sulla definizione di un progetti personalizzati attraverso l’uso delle misure più adeguate ai singoli casi.

Il nuovo modello deve svilupparsi, da un lato, sul fronte dell’innovazione sociale intesa come nuove idee (prodotti, servizi e modelli) che rispondono ai bisogni sociali in modo più efficace rispetto alle alternative esistenti e, allo stesso tempo, creano nuove relazioni sociali e collaborazioni; e, dall’altro, sul passaggio – grazie alla spinta dei corpi intermedi – dal *government* a modelli di *governance* che, ispirandosi ai principi di partecipazione e reciprocità delle e nelle relazioni tra soggetti tradizionalmente abituati a operare individualmente, siano in grado di coordinare la molteplicità dei fattori in gioco e delle variabili che incidono sulla tenuta stessa del sistema.

Il nuovo welfare sociale deve integrarsi con la rete dei servizi e interventi sociali standardizzati con precisi requisiti, quale strumento per la promozione della capacità delle famiglie e delle persone di diventare protagoniste della propria autonomia e responsabilizzazione e di sviluppare le proprie risorse a tutti i livelli grazie a opportunità reali di inclusione sociale.

Il nuovo welfare sociale deve essere pertanto il risultato della integrazione dei servizi e delle prestazioni e dell’adozione di un nuovo approccio tra pubblico, privato sociale e privato. È opportuno, nel contempo, rendere sinergici gli interventi e le risorse disponibili secondo i differenti livelli di governo (centrale, regionale e territoriale), proseguendo sul percorso di programmazione e definizione delle priorità nel comparto sociale (LIVEAS). Deve essere rafforzato il ruolo delle Regioni anche attraverso una riorganizzazione dei sistemi di finanziamento che hanno ricaduta sulle diverse tipologie di famiglie, essi potrebbero confluire nel FNPS, riducendo le criticità che scaturiscono dalla confusione e/o sovrapposizione di competenze e attribuzioni di funzioni tra i diversi livelli istituzionali.

Sono auspicabili, altresì, interventi in grado di accrescere l'efficienza e l'efficacia della spesa "sociale" rispetto ai bisogni espressi e al sistema di governance dei differenti livelli istituzionali. In questa prospettiva assume un ruolo determinante la costruzione di un sistema informativo integrato sulle prestazioni alle famiglie che, grazie alla condivisione delle banche dati esistenti, permetta di monitorare e valutare interventi svolti in base ad appositi indicatori per verificarne i risultati. A livello nazionale, inoltre è indispensabile rilanciare il finanziamento delle politiche sociali con particolare attenzione al Fondo per le politiche della famiglia come strumento cardine di una strategia di azione nazionale fondata su un rinnovato bilanciamento tra interventi specifici a carattere monetario e lo sviluppo di azioni e servizi strutturali e stabili a supporto delle famiglie.

**Osservatorio nazionale sulla famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri -
Dipartimento per le politiche della famiglia**

GRUPPO DI LAVORO 2

Crisi demografica e rapporto fra il quadro nazionale e le tendenze internazionali

Referente del Comitato scientifico: Dott. Gianluigi De Palo

Coordinatore del gruppo: Avv. Fernanda Ballardin

Premessa

Nel corso dei vari incontri del sottogruppo, sono state esaminate le cause e le conseguenze del fenomeno della denatalità, partendo dai dati ufficiali pubblicati dall'ISTAT nelle ultime rilevazioni. Gli ultimi dati pubblicati dimostrano che la popolazione residente al 1° gennaio 2017 sia pari a 60.589.445 unità, quindi circa 76mila unità in meno rispetto all'anno precedente. Inoltre, la natalità conferma la tendenza alla diminuzione, in quanto il livello minimo delle nascite del 2015, pari a 486mila, è stato superato da quello del 2016 con 474mila. In più, il tasso di fecondità totale è sceso a 1,34 figli per donna (da 1,35 del 2015).

Il crollo delle nascite si inserisce in una storia ormai quarantennale di bassa fecondità dovuta a una serie di fattori trasversali che vanno dalla crisi economica al mutamento culturale avvenuto negli ultimi decenni. In effetti, non sussiste un'unica causa del drastico calo della natalità in Italia, ma coesistono diverse "concause" che si è ritenuto opportuno esaminare separatamente, suddividendole in cause di natura socioeconomica, culturale e sanitaria.

Temi trattati e proposte

L'insieme delle cause della denatalità hanno rappresentato quindi i nuclei tematici attorno ai quali si è sviluppato in confronto e sono scaturite alcune proposte di intervento.

Tra le "**cause di natura socioeconomica**", la prima e più rilevante è l'incidenza del costo dei nuovi nati e dell'attuale carico fiscale sulla famiglia. Tale influenza è stata riscontrata dall'ISTAT in un recente studio sulla povertà delle famiglie, pubblicato il 13 luglio 2017, dal quale emerge che nelle coppie con tre o più figli minori l'incidenza della povertà assoluta sale al 26,8% nel 2016 dal 18,3% del 2015 e, più in generale, per il ceto medio aumenta progressivamente con il numero dei figli dal secondo in su. Tra le cause socioeconomiche rientrano, inoltre, la disoccupazione giovanile, che attualmente supera la quota del 40%, le problematiche collegate al lavoro femminile e alla conciliazione vita-lavoro, il difficile ricongiungimento delle famiglie divise sul territorio per motivi lavorativi e l'insufficienza dei servizi a favore delle famiglie.

Tra le "**cause di natura culturale**", si segnala l'aumento dell'età delle aspiranti mamme – sia rispetto al passato che in relazione agli altri Paesi del mondo – nonché il notevole tasso di emigrazione dei giovani e la destabilizzazione dei rapporti di coppia.

Tra le "**cause sanitarie**" risultano di particolare importanza il calo della fertilità della popolazione e i rilevanti costi sanitari che si sostengono durante la gravidanza. Occorre prendere atto, inoltre, dell'elevato numero di interruzioni di gravidanza praticate in Italia per motivi socioeconomici, una situazione che renderebbe opportuno rafforzare la libertà di scelta delle madri, creando condizioni favorevoli per le famiglie.

Con riferimento alle **conseguenze** della crisi della natalità, il calo demografico comporta, come è noto, devastanti conseguenze sul Pil – a causa della diminuzione della produzione industriale e dei consumi –

nonché sulla sostenibilità dell'intero sistema di welfare. Pertanto, fermo restando che gli investimenti in politiche di welfare a favore delle famiglie necessitano di risorse efficaci, coordinate e stabili, va evidenziato, d'altra parte, che il mutamento della proporzione tra giovani e anziani comporterebbe un impatto sulla sanità pubblica, che potrebbe diventare insostenibile ove il *trend* venisse confermato nei prossimi anni. Vi sarebbero, inoltre, rilevanti conseguenze sul sistema pensionistico in virtù della riduzione del numero di lavoratori attivi. Anche sulla pubblica istruzione gli effetti del calo delle nascite sarebbero rapidi e socialmente rilevanti: si prevede che nel 2022 ci saranno in Italia 4.000 classi di prima elementare in meno rispetto a oggi, con la chiusura di molti plessi scolastici per mancanza di scolari.

Giova evidenziare, infine, che in Italia, al contrario di altri Paesi, il “numero di figli desiderati” dalle giovani coppie si mantiene alto nel tempo, al di sopra del c.d. “tasso di sostituzione” e che, pertanto, l'adozione di interventi coordinati volti a rimuovere gli ostacoli alla realizzazione di tale desiderio potrebbero avere un alto tasso di efficacia.

Ciò premesso, risulta di fondamentale importanza adottare con urgenza provvedimenti idonei a determinare un cambio di tendenza in modo da sostenere le politiche a favore della famiglia. A tal fine, è indispensabile anche sensibilizzare la popolazione sulle conseguenze per l'intera società della crisi demografica, ponendo l'accento sulla necessità che lo Stato garantisca le condizioni sociali ed economiche che mettono in grado le persone di scegliere. Il sostegno alla natalità è un impegno prioritario, considerando i riflessi del calo demografico sulla sostenibilità del sistema economico e di welfare.

**Osservatorio nazionale sulla famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri -
Dipartimento per le politiche della famiglia**

GRUPPO DI LAVORO 3

L'evoluzione della famiglia fra diritto e società

Referente del Comitato scientifico: Prof. Avv. Gianni Ballarani

Coordinatrice del gruppo: Avv. Marta Giovannini

Premessa

“L'evoluzione della famiglia fra diritto e società”, è un'espressione che, descrivendo il rapporto dicotomico tra eteronomia ordinamentale e autonomia privata in ambito familiare, vuole aprire alla riflessione politica e tecnica sulle conseguenze della sempre maggiore tendenza, normativa e giurisprudenziale, alla privatizzazione del diritto di famiglia e al conseguente progressivo abbandono di ogni connotato pubblicistico nella materia.

La riflessione sulla definizione del piano triennale delle politiche di governo in ambito familiare non può prescindere, però, dal considerare come la materia, coinvolgendo anche e soprattutto i rapporti tra adulti e minori, si confronti con le esigenze di tutela pubblica del superiore interesse del minore a un sano e armonico sviluppo psicofisico.

La riflessione portata avanti dal Gruppo di lavoro è stata ripartita in 4 fasi progressive.

Muovendo dallo “*stato dell'arte*” con relativa ricognizione dei materiali documentali, si è proceduto al “*riparto*” dei compiti fra i membri del gruppo, suddividendo gli ambiti di approfondimento, oggetto del successivo “*lavoro di studio e di sintesi*” delle singole tematiche al fine della redazione di un quadro preliminare condiviso che ha rappresentato la base per la “*predisposizione di proposte*” che saranno oggetto di esposizione, di approfondimento e di dibattito nella Conferenza Nazionale.

Temi trattati e proposte

Nel quadro generale sinteticamente espresso nel titolo scelto e riflesso nelle considerazioni sopra richiamate, il gruppo si è soffermato su quattro aree tematiche specifiche.

1. Esigenze di miglioramento del sistema-giustizia in ambito familiare e strumenti di soluzione conciliativa delle problematiche inerenti alle relazioni familiari e interpersonali.

L'analisi degli attuali strumenti di tutela giudiziaria per le patologie delle relazioni familiari fa emergere, accanto all'esigenza di miglioramento generale del sistema, la necessità di meditare su possibili modelli di gestione collaborativa extragiudiziale (anche con incidenza preprocessuale o infraprocessuale) delle problematiche inerenti alle relazioni familiari e interpersonali, specie a garanzia dei soggetti più deboli.

In questo ambito, il gruppo ha riflettuto sulla possibilità di istituire apposite strutture a composizione professionale mista per affrontare le singole problematiche, sia sotto il profilo della consulenza preliminare, sia sul piano del supporto operativo.

2. Regole generali in materia di affidamento dei figli nella crisi delle convivenze.

Un tema di particolare rilevanza è quello dell'autonomia privata e del controllo giudiziale nella crisi della famiglia.

Con riguardo alla crisi della convivenza genitoriale, qualora una coppia con figli minori sia coniugata (o unita civilmente), la materia dell'affidamento della prole non può essere sottratta al vaglio giudiziale, nemmeno a fronte dell'accordo fra le parti, mentre, qualora questa non sia coniugata, il ricorso alle procedure di affidamento è solamente eventuale in quanto rimesso alla comune volontà delle parti o al ricorso di una di esse. Pare pertanto che l'ipotesi è quella di indagare la questione sotto l'ottica del rilievo pubblico della famiglia e delle esigenze ordinamentali di tutela del superiore interesse del minore, proponendo di rendere obbligatorio il vaglio giudiziale degli accordi sull'affidamento della prole nella crisi delle convivenze non coniugali.

3. Riconoscimento automatico della filiazione.

In questo caso l'attenzione si è concentrata sul tema del superiore interesse del minore tra diritti e *status*. Il figlio nato in costanza di matrimonio è direttamente figlio "legittimo" della coppia, in forza della certezza della maternità e della correlata presunzione di paternità, mentre il figlio nato al di fuori del matrimonio, per vedersi riconosciuto lo *status* di figlio, necessita del riconoscimento da parte almeno di uno dei genitori.

Per la definitiva equiparazione della filiazione, si propone il riconoscimento automatico della filiazione "naturale" in capo alla sola madre, invocando il principio di diritto della certezza della maternità, ferma la facoltà di accesso al c.d. "parto anonimo".

4. Diritto del minore a crescere nella propria famiglia.

Un aspetto cui prestare attenzione è quello della proiezione delle dinamiche affettive fra realtà sociale e regolazione. Il carattere residuale dell'affidamento e dell'adozione svelato dal "diritto del minore a crescere *nella propria famiglia*" consente di aprire una riflessione sul senso da dare al termine famiglia, alla luce della concezione attuale di essa, della c.d. genitorialità sociale e della continuità negli affetti, considerando il *vulnus* dell'abbandono e il correlato *vulnus* conseguente allo sradicamento del minore dal proprio contesto.

Ciò porta a riflettere sulla esigenza di dotare i servizi sociali di risorse idonee a garantire il pieno coinvolgimento della "famiglia" di origine nel suo intero, nel tentativo di evitarne la disgregazione e lo sradicamento del minore, coinvolgendo, sul piano istituzionale il Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza e sul piano privato, l'associativismo, anche con particolare attenzione alle problematiche legate alle fasi prodromiche all'affidamento e all'adozione, ma anche al post-adozione.

GRUPPO DI LAVORO 4

Conciliazione famiglia-lavoro e nuove politiche di welfare

Referente scientifico: Prof. Riccardo Prandini

Coordinatore del gruppo: Dott.ssa Gina Pedroni

Premessa

I principi delle politiche di investimento familiare e la loro governance. Le politiche per la famiglia devono essere progettate ed erogate come politiche d'investimento sociale, cioè come fondamentali fattori produttivi di uno sviluppo sociale inclusivo e sostenibile al cui centro sta la famiglia. Le politiche per la famiglia, perciò, non sono costi, bensì investimenti sul sistema Paese. A oggi le politiche per la famiglia sono ancora deficitarie di un quadro strategico coerente e integrato. Servono quindi: una progettazione e valutazione che coinvolga le parti interessate; una strategia integrata che dia coerenza e la definizione dei Livelli essenziali che garantiscano le famiglie e facilitino il lavoro dei servizi. I principi di tali politiche sono:

1) *personalizzare* i servizi, ascoltando i membri della famiglia e ritagliando le soluzioni in modo specifico e non standardizzato; 2) *co-produrre* i servizi con e per le famiglie, attivando le loro capacità e sussidiandole; 3) sviluppare politiche familiari governate in modo *policentrico*, plurale e *democratico*; 4) *territorializzare* le politiche familiari, avvicinandole alle famiglie, responsabilizzando tutti gli attori che partecipano alla loro progettazione ed erogazione; 5) erogare politiche *durevoli* nel tempo e capaci di dare *certezze* alle famiglie; 6) *valutare* le politiche per riprogettarle e migliorarle nel tempo.

In particolare rispetto al problema della **povertà familiare** si ribadisce che: 1) un reddito adeguato è fondamentale per sostenere le famiglie svantaggiate e disincentivare l'occupazione informale; 2) la vulnerabilità è pluridimensionale e quindi la disponibilità di un impiego non è l'unica risposta al rischio di povertà; 3) le politiche di edilizia abitativa, devono costituire un impegno centrale; 5) fornire un'assistenza all'infanzia adeguata è fondamentale in un periodo di difficoltà economica.

Alla luce di quanto detto, è quanto mai opportuno predisporre un sistema di monitoraggio per la messa in rete delle pratiche più efficaci ed efficienti e innovative, nonché un sistema di valutazione delle politiche di investimento sociale che permetta di verificarne gli esiti complessivi, diretti e indiretti, sia a breve che a lungo termine per rivedere, correggere, potenziare le scelte fatte. In questo scenario si sancisce un nuovo patto di welfare tra i diversi attori coinvolti dove ciascuno secondo il proprio ruolo e funzioni dà il proprio contributo.

Temi trattati e proposte

Il gruppo si è focalizzato su quali principi, con che governance, con quali criticità e priorità predisporre politiche sociali valorizzanti la famiglia come soggetto attivo e generatore di risorse vitali ai livelli territoriali. Il metodo seguito, partendo dal contesto e dalla legislazione vigente, ha permesso un serrato e dettagliato confronto fra tutti i soggetti del gruppo, portatori di specifiche e qualificate competenze. Il risultato è che sui temi trattati, selezionati tra le numerose problematiche che gravano sui territori, si è proceduto a un approfondito esame delle criticità, per arrivare a formulare proposte non solo considerate urgenti, ma indispensabili alla costruzione di un welfare familiare rispettoso e adeguato alla realtà.

Politiche per la non autosufficienza.

1) Con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 31 maggio 2017 è stato istituito un tavolo di confronto tra Governo, Sindacati e Associazioni sulle politiche per le non autosufficienza. È importante valorizzare tale sede in vista non solo della prossima elaborazione del PNA, ma anche nella sua concreta realizzazione, nella sua compiuta articolazione e con la dovuta continuità. 2) Il Piano per la Non Autosufficienza deve essere accompagnato dalla definizione dei LESNA e deve indicare il percorso per la loro attuazione a partire dal progressivo, ma certo, incremento del finanziamento prevedendo anche gli interventi di prevenzione della NA. 3) Forte è il rischio che si identifichino i livelli essenziali delle prestazioni e i beneficiari delle stesse sulla base delle risorse oggi stanziare nel Fondo nazionale. Si ribadisce perciò la necessità di una legge quadro nazionale. 4) I LESNA fanno parte dei LEP socio-assistenziali (ex legge 328/2000), si aggiungono quindi a quelli sanitari e vanno integrati con essi. La definizione dei LESNA va accompagnata dall'adozione di strumenti integrati (presa in carico unica, Piano di Assistenza Individuale, Unità Valutativa Multidimensionale Integrata, ecc.). Peraltro l'adozione del budget di cura individuale, ipotizzato nella bozza di proposta governativa, presuppone l'integrazione dei quegli aspetti. 5) Occorre adottare criteri uniformi che superino quelli assunti nei diversi sistemi regionali, in linea con le indicazioni ICF dell'OMS, per accertare le condizioni di NA legate all'invecchiamento, spesso causate dalla presenza di pluripatologie. 6) E' necessario monitorare e ridurre l'eterogeneità della spesa, dei modelli di intervento tra i territori. Questo compito potrà essere agevolato dalla costituzione del casellario dell'assistenza. 7) Occorre evitare un processo di frammentazione di risposte ai bisogni che si sottraggono a una comune verifica di priorità.

Dopo di Noi

Un importante aggiornamento normativo con riferimento alle persone non autosufficienti è rappresentato dalla Legge n.112/2016 sul "Dopo di noi", passaggio fondamentale verso la deistituzionalizzazione e la costruzione di percorsi di autonomia delle persone con disabilità grave, con l'accento specifico nella fase della vita che vede la scomparsa dei loro familiari. La mancanza di un sistema nazionale di diritti sociali limita lo sviluppo di esperienze positive.

Si chiede 1) un impegno preciso nella costruzione condivisa del Progetto di vita (articolo 14 della legge 328/2000) e non più solo l'erogazione di servizi o prestazione spesso non integrati tra loro; 2) che si definisca un budget personalizzato in cui risorse sociali e sanitarie confluiscono in un unico progetto personalizzato; 3) acquisire sempre più la capacità di essere "case manager" integrando i diversi profili professionali necessari alla costruzione del progetto, le risorse sociali e sanitarie, ma anche quelle della persona con quelle pubbliche; 4) la certezza delle risorse a disposizione dell'ente locale diventa centrale nella logica del budget personalizzato. Il progetto di vita deve essere sostenibile nel tempo e flessibile per seguirne la crescita e lo sviluppo; 5) il Fondo Nazionale deve essere vincolato, ma soprattutto potenziato e occorre investire su strutture che permettano di smaltire liste di attesa insostenibili; 6) oltre all'aumento dei posti occorre prendere in seria considerazione l'aumento delle problematiche, soprattutto dei minori; 7) è urgente ripensare le politiche per gli anziani, dalla assistenza domiciliare alla sperimentazione di assistenza come l'affidamento in casa dove la persona viene seguita o da altre famiglie o da familiari che possono diventare assistenti familiari; 8) vi è la necessità di una Legge quadro sul "prendersi cura", con particolare attenzione, riconoscimento, almeno giuridico, e valorizzazione della figura del caregiver familiare; 9) si auspica l'istituzione di un tavolo per la non autosufficienza con i soggetti presenti, gli altri ministeri competenti, l'Inps, le Regioni e l'Anci, al fine di definire puntualmente obiettivi e tempi per la stesura del piano nazionale delle politiche per la non autosufficienza.

Politiche per i Minori non accompagnati.

Il flusso continuo dei MSMA comporta la necessità di organizzare un sistema di accoglienza in grado di rispondere in maniera qualificata sia nell'immediato, sia nel successivo inserimento dei bambini e ragazzi in percorsi di integrazione sui territori. Il sistema SPRAR evidenzia criticità rispetto: a) distribuzione non omogenea sia nella prima che nella seconda accoglienza; b) grande concentrazione negli stessi ambiti geografici; c) "nuove povertà" aggiuntive accanto a quelle delle famiglie; d) tempi di permanenza non rispettati a causa del "doppio imbuto".

Si propone quindi di: 1) promuovere strumenti quali l'affido familiare, il reperimento di tutori volontari, i percorsi scolastici e formativi e di rafforzamento delle competenze; 2) individuare un modello di accoglienza che si articoli in un ampio ventaglio di risposte; 3) istituire l'elenco dei tutori volontari presso ogni Tribunale per i Minorenni; 4) individuare e sistematizzare un insieme di risposte di ospitalità diversificate che tenda progressivamente all'inclusione sociale del MSNA in un'ottica universalistica degli interventi di welfare; 5) valorizzare le diverse tipologie di accoglienza: dall'affidamento familiare (a famiglie e singoli), all'inserimento in strutture con caratteristiche adeguate al target; 6) sostenere lo svolgimento del ruolo dei servizi socio-sanitari rispetto alle azioni di conoscenza, selezione, formazione e supporto delle famiglie disponibili al progetto di affidamento familiare; 7) affrontare l'accoglienza dei MSMA in un'ottica integrata con le politiche di welfare; 8) è necessario un generale ampliamento della rete di seconda accoglienza. La percentuale di posti di accoglienza da riservare alla rete SPRAR dovrà tenere conto in via prioritaria delle esigenze registrate e manifestate dai singoli territori; 9) considerare che tali misure non potranno essere sufficienti a coinvolgere nuove amministrazioni locali nello SPRAR se non si metteranno a regime le modalità di intervento relative alla prima accoglienza attraverso dall'apertura di centri governativi per la prima accoglienza gestiti Ministero dell'Interno, garantendo loro risorse specifiche e adeguate, garantendo ai Comuni il rimborso delle spese sostenute, invece del contributo fisso attualmente previsto; 10) assumere personale dei servizi sociali dei Comuni che ospitano quote significative.

Politiche di contrasto alla violenza di genere.

La violenza di genere è fenomeno sommerso dentro le pareti domestiche. Le proporzioni del fenomeno della violenza richiedono l'attenzione ad alcune criticità: a) discontinuità nell'erogazione delle risorse finanziarie ai Cav con rischio di chiusura; b) carenti intese inter-istituzionali; c) rapporto tra le vittime e la Giustizia, che non sempre riconosce situazioni di pericolo e rischi.

Le proposte riguardano i seguenti temi:

Prevenzione: aggiornamento e la formazione del corpo docente in tutte le scuole di ogni ordine e grado. Va previsto un apposito decreto di attuazione della legge 13 luglio 2015, n. 107 che valorizzi la collaborazione tra mondo della scuola e centri antiviolenza.

Formazione: deve interessare tutte le figure professionali/operatori/operatrici che entrano in contatto con le donne che subiscono violenza; deve seguire un approccio integrato e multidisciplinare alle fenomenologie della violenza; nei curricula universitari a indirizzo sociale, medico, legale, storico e politico, potrebbero essere inseriti moduli anche in collaborazione con i centri antiviolenza.

Comunicazione: promuovere la definizione di codici di autoregolamentazione o linee-guida che assicurino un eguale trattamento per le televisioni pubbliche come quelle private.

Protezione e sostegno delle donne vittime di violenza, sole o con figli: definire con precisione i diversi livelli di governance al fine di avere chiarezza di interlocuzione oltre che di responsabilità, anche in relazione all'assunzione di impegni di natura finanziaria, *uscendo dalla logica "progettuale"*; modificare la normativa vigente prevedendo l'adozione di Piani nazionali ordinari di intervento di respiro almeno triennale; prevedere risorse certe e adeguate da destinare ai centri antiviolenza a integrazione di quanto destinato da regioni e comuni; definire Piani/Programmi operativi integrati in ogni regione, con particolare riferimento al potenziamento e alla qualificazione dei servizi per la prevenzione e il contrasto del fenomeno, alle misure per gli inserimenti socio-lavorativi delle donne vittime di violenza, agli interventi per garantire adeguata assistenza economica e alloggiativa; promuovere la costituzione di *"reti locali antiviolenza"*; sottoscrivere protocolli tesi a costituire tavoli permanenti di lavoro; sostenere globalmente i percorsi di fuoriuscita dalla violenza con sostegno alla formazione e alla riqualificazione professionale e con azioni tese al reinserimento lavorativo (es microcredito); promuovere e sostenere azioni di recupero per gli uomini maltrattanti, sempre nell'ottica di prevenire recidive e di proteggere le vittime di violenza; attuare quanto previsto dalla Legge n. 208 del 2015 (Legge di Stabilità 2016), agli artt. 790-791, in merito alla istituzione nelle aziende sanitarie e ospedaliere di un percorso di protezione denominato «Percorso di tutela delle vittime di violenza»; porre attenzione specifica all'accoglienza e ai percorsi di sostegno delle donne migranti e rifugiate richiedenti asilo in quanto categorie più esposte a forme multiple di violenza, compresa la tratta e lo sfruttamento sessuale, ribadendo il principio di divieto di respingimento stabilito dalla Convenzione del 1951.

Il gruppo di lavoro chiede di estendere i congedi, per le donne che intraprendono un percorso di protezione, da 3 a 6 mesi, che è il periodo minimo della permanenza nei Centri, ampliando la platea delle

beneficiarie alle lavoratrici del comparto domestico. Confindustria propone il prolungamento del congedo di tre mesi se viene disposto dalle pubbliche autorità, per ragioni di incolumità, l'allontanamento della donna dal luogo abituale di residenza¹.

Perseguimento dei colpevoli e protezione delle vittime: assumere la categoria "femminicidio" quale istituto giuridico autonomo; qualificare la violenza assistita in danno dei minori e dei figli già maggiorenni conviventi, quale autonoma fattispecie di reato; opportuno uno specifico coordinamento tra giurisdizione penale e civile; necessità di potenziare la fase cautelare del procedimento penale al fine di tutelare la donna e il nucleo familiare; favorire, quando possibile, la permanenza delle donne e dei minori nei loro contesti di vita, monitorando l'attuazione delle misure interdittive comminate agli autori delle condotte violente; istituire sezioni specializzate penali in sede non solo inquirente ma anche giudicante, con magistrati formati in materia; prevedere che tutte le denunce di violenza contro le donne e i minori possano essere affidate alle Sezioni specializzate; garantire per le donne vittime di violenza la protezione anche successivamente alla estinzione della misura cautelare ovvero dopo l'espiazione della pena definitiva, con programmi di protezione assimilabili alla normativa dei testimoni di giustizia; inibire, in attuazione dell'art. 48, comma 1 della Convenzione di Istanbul, la possibilità del patteggiamento nei reati di violenza contro le donne; qualificare espressamente la violenza assistita in danno dei minori e dei figli già maggiorenni conviventi, quale autonoma fattispecie di reato; inibire da parte dei giudici e dei servizi sociali la possibilità di prescrivere o orientare verso la mediazione familiare perché è proibito dall'art. 48 della Convenzione di Istanbul; prevedere il diritto al *risarcimento del danno* per il pieno recupero delle vittime; sostenere progetti immediati di sostegno e tutela agli orfani di violenza; ripensare l'applicazione *dell'affidamento condiviso* nelle situazioni di violenza, che anzi dovrebbe essere causa di esclusione da parte del genitore autore/reo di atti violenti; rendere impossibile al femminicida di ereditare a scapito dei figli.

Livelli essenziali delle politiche sociali e valutazione del loro impatto sulla vita familiare (VIF).

Tra le funzioni fondamentali dei comuni vi sono i LEP Sociali, i quali tuttavia non sono stati ancora definiti con legge nazionale; a oggi manca ancora una riorganizzazione complessiva e organica delle funzioni fondamentali, ma soprattutto manca completamente la definizione di un rapporto esplicito, stabile e sostenibile tra il gettito effettivo dei tributi locali e le singole funzioni fondamentali.

1) Il problema più urgente è la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali LEPS, Il percorso di definizione dei LEPS va attuato in modo graduale e progressivo e condiviso con tutti gli attori dei territori incluse le famiglie stesse²; 2) istituire un LEPS – livelli essenziali delle prestazioni familiari; 3) rispettando il dettato costituzionale, devono essere garantite le risorse necessarie ad assicurare il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; 4) i LEP Sociali devono essere integrati con i LEA Sanitari e a questo scopo è importante la revisione dei LEA con il nuovo Patto per la Salute; 5) occorre definire il cosiddetto "Budget territoriale per le politiche familiari", che ricomponga in un unico quadro complessivo le risorse messe a disposizione per il finanziamento dei piani territoriali per la famiglia; 6) si ritiene necessaria l'introduzione nel Budget territoriale di una sezione specifica dedicata alla progettazione e al finanziamento di "Piani territoriali per la famiglia"; 7) Si ritiene necessario: rendere obbligatoria per legge la VIF (Valutazione di Impatto familiare) per il legislatore, statale e regionale e per gli interventi distrettuali/locali cos' da far crescere una cultura della valutazione che permetta di verificare il grado di familiarità delle politiche, analizzando la produzione normativa in base a specifici obiettivi, di valutare gli outcome, diretti e immediati o gli impatti specifici a breve-medio termine o gli impatti globali, cioè gli esiti complessivi diretti e indiretti di una politica; 8) costruire uno strumento che permetta verifiche strutturate attraverso metodologie e strumenti operativi quantificabili e verificabili; 9) i soggetti coinvolti nell'applicazione di una VIF sono tutti i soggetti o gruppi sociali coinvolti in politiche pubbliche o finanziate con denaro pubblico; 10) la VIF deve essere realizzata su due distinti livelli e con una integrazione di diverse metodologie: - il livello MACRO, in cui si possono usare strumenti quantitativi e

¹ I tre mesi dovrebbero essere fruiti in modo continuativo e la copertura finanziaria dovrebbe essere assicurata, mediante la riduzione del Fondo di cui all'art. 1, comma 107 della L. 23/12/2014, n. 190.

² Nelle proposte relative alla definizione dei Lep per il sociale, non vengono individuate le modalità con cui si intende far fronte alla maggiore spesa pubblica conseguente alla definizione dei livelli medesimi. Anche alla luce della ricognizione svolta ai sensi dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 68 del 2011 e delle valutazioni ivi condotte, a giudizio di Confindustria, appare possibile affermare la necessità di una puntuale individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali che si intende proporre come tali e del livello di governo chiamato a rispondervi. Tutto ciò allo scopo di rendere il più possibile efficiente l'allocazione delle risorse finanziarie già disponibili ed evitare il rischio di dover introdurre nuovi oneri fiscali anche in ragione della disomogeneità territoriale rilevata in fase di ricognizione.

conteggi statistici che permettano di realizzare scenari di impatto economico rispetto alle misure da realizzare - il livello MICRO, che preveda un monitoraggio e una valutazione degli interventi in una logica multistakeholder, con metodologie qualitative e quantitative, in modo che tutti i soggetti possano esprimere valutazioni e giudizi in una logica multidimensionale del benessere (aspetti culturali, relazionali, psicologici ecc.).

Politiche per la conciliazione famiglia-lavoro.

Con l'approvazione nel 2016 da parte del Parlamento Europeo della Risoluzione *Creazione di condizioni del mercato del lavoro favorevoli all'equilibrio tra vita privata e vita professionale*, viene fissato il principio fondamentale che le politiche di conciliazione, per essere efficaci, devono sviluppare l'integrazione di elementi diversi e devono rispondere alle esigenze delle famiglie lungo tutto il ciclo di vita, dalla nascita dei figli all'assistenza dei genitori anziani.

a) Sistema integrato dei servizi per la prima infanzia.

La prospettiva aperta dalla recente approvazione del Decreto legislativo n. 65 del 13 aprile 2017 (Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione dalla nascita sino a sei anni, a norma dell'articolo 1, commi 180 e 181, lettera e), della legge 13 luglio 2015, n. 107) sulla riforma dello 0-6, viene positivamente valutata. Sebbene l'impianto generale della nuova norma dichiara la "progressività" della attuazione della riforma, è necessario focalizzare le più idonee azioni da realizzare già da subito. Un piano pluriennale sarà orientato a consolidare la generalizzazione della scuola dell'infanzia e la diffusione dei nidi, a garantire la formazione universitaria dei nuovi educatori e insegnanti e il coordinamento territoriale del sistema integrato 0-6. Sarà per questo molto importante la concertazione fra i diversi livelli di governo e fra i diversi protagonisti – pubblici e privati – della gestione dei servizi. La Conferenza Unificata sarà per questo un contesto elettivo così come lo saranno gli accordi inter-istituzionali a livello regionale e di ambiti territoriali, con il coinvolgimento del partenariato socio-economico. Quanto alla finalizzazione delle risorse disponibili, tre sembrano le più importanti prospettive da perseguire: 1) è fondamentale attuare – sia pur progressivamente - l'esclusione dei nidi dai servizi a domanda individuale, prevedendo delle risorse utili ad alleggerire progressivamente il peso tariffario che attualmente grava sulle famiglie anche nel caso dei nidi comunali o privati convenzionati. Per questo occorre che specifiche risorse siano destinate alla copertura dei costi di gestione, in modo da strutturare l'integrazione del segmento 0-3 con quello 3-6; 2) la realizzazione dei "poli educativi" va monitorata con la massima attenzione, affinché possano diventare uno snodo di innovazione e integrazione; 3) è molto interessante anche la prospettiva – complementare – dello sviluppo delle sezioni primavera, che potranno sostenere lo sviluppo di una offerta anche per i bambini più piccoli in particolare nelle aree del Paese – il mezzogiorno – in cui il nido è meno diffuso.

b) Tempi delle città.

b1) *Tempi della scuola* - ricorrere alle risorse della nuova programmazione comunitaria (PON nazionali / POR regionale) per le ore di pre e post scuola, organizzando attività di formazione aggiuntiva e/o anche ludico-ricreativa. b2) *Tempi della PA con servizi erogati al pubblico (certificazioni, etc.)*. a) Promuovere la più ampia digitalizzazione di questi servizi anche ricorrendo alla nuova programmazione comunitaria (PON nazionali / POR regionale) in raccordo con le amministrazioni centrali dello Stato e/o con le amministrazioni locali (Regione, Provincia, Comune); b) prevedere aperture degli uffici/gli sportelli al pubblico della PA in linea con le esigenze dei cittadini lavoratori residenti. b3) *Tempi della sanità*. Rendere più agevole la fruizione dei servizi erogati dall'SSN anche mediante un ampio ricorso alla digitalizzazione. b4) *Tempi dei trasporti* organizzare il sistema dei trasporti in modo intermodale (treno, autobus, parcheggi) permettendo così ai lavoratori di utilizzare il servizio pubblico in maniera efficiente.

c) Sostegno alle misure di welfare aziendale e per reti di impresa.

Confindustria propone di prevedere agevolazioni fiscali a favore delle misure di welfare aziendale promosse dalle reti di impresa.

- *Attuazione articolo 25* del decreto legislativo n. 80 del 2015. Prevedere al più presto il decreto che disciplini l'accesso allo stanziamento previsto dall'articolo 25, in modo che possa essere operativo già per la contrattazione siglata nel 2017, con un accesso semplice e rapido.

- *Contrattazione di secondo livello aziendale o territoriale* - per estendere l'azione alle PMI che non hanno rappresentanza sindacale al proprio interno, la definizione di contrattazione aziendale dovrà fare riferimento ai contenuti dell'articolo 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015.

- *Definizione nella contrattazione di secondo livello degli istituti ammessi*. Gli istituti ammessi al beneficio dovranno essere definiti all'interno della contrattazione di secondo livello. - *Istituti contrattuali*. Le linee guida dovrebbero contenere misure volte a sostenere la contrattazione collettiva volta alla genitorialità, all'assistenza ai familiari non autosufficienti e alla cura di sé per i lavoratori disabili o affetti da gravi patologie e più in generale la conciliazione (congedo paternità, permessi per visite/malattie figli, incremento retribuzione congedo parentale, permessi per ricovero parente non autosufficiente), con particolare riguardo alle misure dedicate al welfare aziendale e all'introduzione dello smartworking, purché innovative rispetto alle previsioni di legge e alle tutele già introdotte dalla precedente contrattazione collettiva. - *Aree di intervento*. L'incentivo dovrà essere riconosciuto alle imprese che abbiano definito almeno due istituti. - *Problematiche attuative dell'istituto della cessione permessi solidali (ex art.24 del d.lgs.151 del 2015)*: per superare le problematiche dell'attuazione dell'istituto e per favorirne la diffusione, si chiede un intervento esplicativo dell'INPS di chiarificazione (che Confindustria ritiene inutile) - Una particolare attenzione va riservata alla PMI tradizionalmente più in difficoltà nella gestione di strumenti di flessibilità e di conciliazione. *Monitoraggio e valutazione* – si propone la costituzione di un organismo con il comitato interministeriale e il partenariato socio-economico, con l'obiettivo della valutazione e monitoraggio delle misure e della loro riprogrammazione. - *Prosecuzione del finanziamento e strutturabilità* - al termine della sperimentazione è necessaria una valutazione congiunta con il partenariato delle azioni poste in essere, ai fini di un'eventuale prosecuzione del finanziamento con una prospettiva di strutturabilità.

d) Sistema dei congedi³.

Congedo paternità – Prevedere l'estensione del congedo di paternità retribuito, rendendolo in parte obbligatorio.

Congedo figli adolescenti – prevedere ex lege permessi auspicabilmente retribuiti per i figli di 12/18 anni.

Permessi retribuiti malattia figlio – prevedere ex lege permessi retribuiti per la malattia del figlio;
Incremento della copertura retributiva del congedo parentale – incremento sostanziale della copertura retributiva del congedo parentale, oggi prevista al 30%.

³ Confindustria valuta che l'ordinamento giuridico italiano annoveri già un'ampia gamma di tutele in termini di congedi e di permessi (per la cura della famiglia), tali da permettere una opportuna conciliazione fra i tempi di vita e di lavoro. Ritiene che la previsione di nuovi congedi e l'incremento dei relativi trattamenti economici, possano comportare il rischio di accrescimento del costo del lavoro in ragione della possibile elevazione delle aliquote contributive per far fronte ai sopraggiunti oneri di copertura. Richiama l'attenzione sulla necessità che si operi di preferenza nel rendere più "concilianti" i territori dando, ad esempio, attuazione ai "tempi delle città".

**Osservatorio Nazionale sulla Famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri -
Dipartimento per le politiche della famiglia**

GRUPPO DI LAVORO 5

Proposte e prospettive per un fisco a sostegno delle famiglie

Referente del Comitato scientifico: Prof. Mauro Marè

Coordinatore del gruppo: Dott. Silvio Magliano

Premessa

Nel corso delle sedute dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia si sono insediati i sottogruppi di lavoro per la preparazione della Conferenza nazionale, tra di essi un sottogruppo si è occupato delle politiche fiscali a sostegno della famiglia e un altro dei costi e del finanziamento delle prestazioni dedicate. A seguito del lavoro svolto è stato deciso di integrare le analisi e le proposte elaborate nei due gruppi in virtù della complementarità dei temi.

L'impianto teorico che sottende il lavoro poggia sul riconoscimento del valore sociale che lo Stato attribuisce alla famiglia, con l'assunto che a fronte dei maggiori oneri economici derivanti dalla presenza dei carichi familiari lo Stato riconosce minori obblighi fiscali alle stesse famiglie.

Come noto le famiglie nel corso degli ultimi dieci anni hanno subito le conseguenze della più grave crisi economica dal dopoguerra a oggi – aggravatasi dal 2011 con la crisi dei debiti sovrani – caratterizzata da una contrazione significativa del Pil e dell'occupazione, con quest'ultima che ha mostrato solo di recente importanti segnali di ripresa.

In conseguenza della situazione economica generale del Paese si è osservata una forte crescita nell'ultimo quinquennio della povertà delle famiglie e dei singoli. L'impovertimento ha colpito maggiormente le famiglie con figli e in particolar modo quelle con figli minorenni. Di recente l'Italia ha colmato il ritardo nelle misure di contrasto alla povertà mettendo a punto importanti strumenti di lotta all'esclusione sociale (REI - Reddito di inclusione) seppur le risorse attualmente a disposizione non permettano di dare subito risposta all'intera platea di soggetti potenziali beneficiari in quanto in condizioni di povertà assoluta. Tale misura, come ovvio, non esclude una più ampia riforma della fiscalità generale con una più favorevole tassazione per le famiglie con figli e più in generale delle famiglie numerose – perseguendo obiettivi di equità orizzontale – con una specifica attenzione alle condizioni delle famiglie meno abbienti – perseguendo obiettivi di equità verticale – e sostenendo la riduzione delle tasse di chi vive del proprio lavoro incentivando l'occupazione dei giovani e delle donne.

Temi trattati e proposte

Tenuto conto dello scenario sin qui descritto, i temi trattati hanno fatto perno attorno a ipotesi di ridefinizione del quadro fiscale in un'ottica di centralità della famiglia arrivando a formulare una serie di proposte:

- la riforma dell'Irpef con una No Tax Area mobile, presentata dal Forum delle associazioni familiari;
- l'istituzione di un Nuovo Assegno Familiare Universale (NAFU, proposta presentata unitariamente da Cgil, Cisl e Uil);

- la riforma della Tari (frutto di una riflessione sollecitata dall’Anci);
- la proposta di riforma del sistema di esenzione per reddito dal ticket sanitario, un’ipotesi presentata dal Forum delle associazioni familiari.

Le proposte evidenziano alcuni aspetti condivisi, in primis la comune volontà di rimuovere le discriminazioni fiscali che emergono dall’evidenza che le famiglie possono essere penalizzate dalla fiscalità quando essa non riesca a tenere pienamente conto dei carichi familiari, promuovendo dunque il raggiungimento di una maggiore equità orizzontale. È stata espressa l’esigenza di politiche tributarie non discriminatorie per far pagare in modo egualitario e superare condizioni di discriminazione fiscale delle famiglie monoreddito e/o numerose, una circostanza che è stata ripetutamente richiamata dalla Corte Costituzionale, e il principio stesso, tanto costituzionale quanto comunitario della sussidiarietà presuppone che alle famiglie venga permesso di auto-organizzarsi, cosa che dovrebbe portare a escludere la tangibilità del c.d. minimo vitale, necessario a un’esistenza libera e dignitosa.

Considerate le critiche dinamiche demografiche, si rende evidente anche il paradosso della discriminazione delle famiglie numerose che, invece, dovrebbero essere agevolate con particolare riguardo, nel rispetto del dettato dell’art. 31 della Costituzione. La rimozione delle attuali discriminazioni fiscali delle famiglie, con la conseguente maggiore disponibilità reddituale, potrà apportare un beneficio anche all’intera comunità, poiché determinerà senz’altro un positivo incremento dei consumi.

Altra ipotesi discussa è stata dunque quella di una No Tax Area mobile e crescente con la numerosità del nucleo familiare, da conciliare con l’esigenza che la base di partenza di una imposta progressiva debba essere il reddito. La proposta di riforma dell’Irpef mantiene, infatti, la progressività dell’imposta per il reddito eccedente la No Tax Area mobile e non esclude l’ipotesi di uno scaglione aggiuntivo con un’aliquota maggiore per i redditi molto elevati, prevenendo così possibili obiezioni relative alle famiglie numerose più abbienti.

Più in generale, la versatilità della proposta Fattore Famiglia di riforma dell’Irpef ne consente un’applicazione graduale che può utilmente coniugarsi con le effettive risorse finanziarie a disposizione, tenuto conto anche del beneficio economico recentemente introdotto con il ReI.

Altro tema di rilievo è quello del superamento del sistema delle detrazioni per carichi familiari nella sua attuale configurazione, reimpiegando le risorse per finanziare le riforme di sistema proposte: riforma strutturale dell’Irpef oppure NAFU, a seconda delle rispettive impostazioni.

Il confronto ha reso evidente anche l’urgenza di elevare l’attuale soglia stabilita per considerare un familiare a carico collocandola a un importo pari all’indice Istat di povertà relativa poiché si ritiene che l’attuale soglia sia troppo esigua e tale da disincentivare il lavoro giovanile e femminile e incentivare fenomeni di evasione,

Più basso è il reddito della famiglia e più alto deve essere il sostegno economico da parte dello Stato, ed è necessario che cresca all’aumentare dell’ampiezza del nucleo familiare tenendo conto delle situazioni di non autosufficienza, invalidità, disagio fisico e psichico e di vedovanza.

A questo si collega anche il problema dei c.d. incapienti, di cui il gruppo ha discusso proponendo l’erogazione, in loro favore, di un assegno compensativo del mancato godimento delle agevolazioni fiscali di cui essi sono, solo teoricamente, beneficiari.

In merito alla riforma dell’Irpef, si ritiene che non sia opportuno ricorrere alla c.d. tassazione per parti (quali il quoziente, lo *splitting* fiscale) poiché si tratta di strategie che producono vantaggi soprattutto per i redditi più elevati e che in assenza di misure integrative creano forti disincentivi al lavoro femminile.

Per quanto riguarda la riforma del sistema di esenzione per reddito dal ticket sanitario sono stati analizzati i materiali presentati dal Forum delle associazioni familiari. Per promuovere l’equità fiscale anche in questo contesto si propone di rivedere il sistema delle esenzioni dal pagamento del ticket, con una riforma che tenga conto dei carichi familiari e degli indigenti che non rientrano nei codici di esenzione. All’uopo si propone di unificare la soglia reddituale di esenzione “per reddito”, riducendola a un’unica soglia esente pari all’indice Istat di povertà relativa (“NO TICKET AREA”), che andrà, però, elevata in relazione alla numerosità dei membri e alle situazioni di disagio del contribuente e/o degli eventuali familiari a suo carico (“NO TICKET AREA” mobile).

Interviene a favore delle famiglie anche la proposta dell’introduzione delle agevolazioni sulla TARI e, in particolare, quella connessa alla composizione dei nuclei familiari con la previsione di agevolare le

famiglie più numerose; la riforma andrebbe nella direzione di rendere il tributo locale effettivamente in grado di finanziare i servizi attraverso l'effettivo costo da far pagare in modo egualitario nel rispetto delle esigenze effettive della popolazione locale. Il costo della misura è stato stimato in circa 1,5 miliardi di euro, le norme da modificare sarebbero i commi 659 e 660 della legge 147/2013 e lo strumento da utilizzare il regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. L'introduzione di agevolazioni TARI – componente dell'imposta unica comunale (IUC) – riducendo progressivamente la tassazione nei nuclei familiari caratterizzati da un minimo di uno fino a un massimo di sei o più componenti, con la presenza nel nucleo stesso di almeno un giovane in età di 0-26 anni, determinerebbe un maggior reddito disponibile che le famiglie potrebbero destinare ai consumi generando così un valore aggiunto in termini di nuova domanda di beni sul mercato.