



Dipartimento Politiche Sociali e della Salute



FAMIGLIE TERRITORI ED EQUITA'

Sintesi del Rapporto di Ricerca

19 gennaio 2012

In collaborazione

con



PERCORSO DELLA RICERCA

La ricerca *Le politiche per la famiglia nelle principali regioni italiane* - promossa dal Dipartimento Confederale CISL Nazionale e dalla FNP CISL, e curata da Aretès (Modena) - si pone l'obiettivo di analizzare il grado di orientamento alla famiglia delle regioni e dei welfare regionali del nostro Paese. Tale obiettivo viene raggiunto attraverso l'applicazione dell'*Indice sul Grado di Familiarità dei territori e delle politiche (IGF)*. Già sperimentato dalla Cisl¹ nel 2005, l'IGF è oggi uno strumento collaudato in grado di misurare, attraverso l'applicazione di sedici indicatori, la capacità dei contesti e dei welfare regionali di valorizzare, sostenere e promuovere il loro potenziale familiare.

La ricerca riguarda otto regioni italiane: Veneto, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Toscana, Lazio, Campania, Sicilia.

Per la sua realizzazione è stato costituito un Gruppo di direzione nazionale Cisl/Fnp, composto oltre che dai referenti nazionali dei Dipartimenti politiche di welfare, anche da un referente politico e da un referente operativo per ogni Regione, i quali, con il supporto tecnico scientifico di Aretès, hanno sviluppato le seguenti azioni di ricerca:

- Raccolta ed analisi (secondo l'Igf) della normativa regionale
- Realizzazione di focus group con responsabili sindacali territoriali
- Somministrazione di un questionario ad un amministratore regionale
- Formazione di quadri sindacali per apprendimento metodologia di analisi
- Realizzazione di iniziativa pubblica per diffusione dei risultati

Più nel dettaglio le attività, gli output ed i numeri emersi della ricerca sono i seguenti:

- reperite ed elaborate le informazioni esistenti in merito alle quattro dimensioni territoriali individuate, con particolare riferimento alle banche dati del Ministero del Tesoro, dell'Istat e di Unioncamere;
- raccolta e analizzata la normativa sociale delle otto Regioni oggetto di analisi. In particolare, sono stati raccolti e analizzati 371 documenti normativi (leggi e delibere) per un totale di 895 interventi analizzati;
- organizzati e realizzati 8 *Focus Group* nel periodo giugno-luglio 2010 presso le otto regioni coinvolte nell'indagine e in particolare: Napoli (Campania), Bologna (Emilia Romagna), Udine (Friuli Venezia Giulia), Roma (Lazio),

¹ Cisl, *Politiche familiari e potenziale sociale. Le legislazioni regionali, le buone prassi locali e le rappresentazioni delle famiglie in Italia*, Edizioni Lavoro, Roma, 2005

- Milano (Lombardia), Palermo (Sicilia), Firenze (Toscana), Venezia (Veneto), che hanno visto il coinvolgimento di 110 sindacalisti
- distribuite e raccolte 110 *Griglie di valutazione* finalizzate alla *ponderazione* degli indicatori previsti dall'IGF;
- realizzate *Interviste in profondità* a dirigenti regionali;
- progettato, testato e implementato l'*Indice sul Grado di Familiarità dei territori e delle politiche (IGF)* costituito da 16 indicatori.

METODO E RISULTATI DELLA RICERCA

FEDERALISMO FAMILIARE ED EQUITÀ

L'idea di parlare di federalismo familiare nasce, più che dalla moda del momento, dalla constatazione che **il benessere, materiale e immateriale, di una persona dipende dall'ambiente familiare e territoriale in cui vive.**

Inoltre non ci si trova di fronte al problema di come **redistribuire con più equità** le risorse disponibili, ma come **innovare le politiche** verso un loro **maggiore tasso di familiarità. Ciò è possibile mantenendo invariate le risorse.**

I TERRITORI PRO-FAMILY E NO-FAMILY

La condizione di vita di una persona o di una famiglia dipende dalle sue capacità di attivarsi e di rispondere adeguatamente alle difficoltà ordinarie e straordinarie e ai cambiamenti che inevitabilmente comportano. Utilizzando un set di sedici indicatori è possibile costruire un **Indice sul grado di familiarità del territorio (Igft)** che consente di sviluppare un'analisi approfondita sui comportamenti dei diversi sistemi territoriali in relazione alla famiglia.

Impianto logico *Indice Grado di Familiarità* per Dimensione, Indice ed Elaborazione

Dimensione	Indice	Elaborazione
Le risorse per la famiglia - A -	AA - Spesa pro-capite per servizi sociali	Rapporto tra spesa sociale complessiva (data dalla somma di spesa dei Comuni singoli o associati, compartecipazione alla spesa pagata sia da utenti che da Ssn) e popolazione residente
	GA - Compartecipazione costo servizi	Rapporto tra compartecipazione alla spesa pagata dagli utenti e popolazione residente
	IA - Risorse pubbliche per i servizi	Rapporto tra spesa sociale pubblica (data dalla somma di spesa sociale dei comuni, spesa sociale del sistema sanitario e compartecipazione al costo degli utenti), suddivisa per il totale per la popolazione residente
	LA - Risorse private per i servizi	Rapporto tra trasferimenti di privati per il finanziamento della spesa sociale dei comuni e la popolazione residente
La famiglia per la famiglia - G -	GA - Presenza giovani in famiglia	Percentuale di giovani 25-34 anni celibi e nubili che vivono con almeno un genitore
	GG - Tasso di fecondità	Numero medio di figli per donna in età feconda
	IG - Tasso di dipendenza strutturale	Rapporto fra la popolazione inattiva (data dalla somma fra popolazione in fascia di età 0-14 e >64) e la popolazione attiva (popolazione nella fascia 15-64)
	LG - Tasso di vecchiaia	Rapporto tra la popolazione in età maggiore di 64 anni e la popolazione con meno di 15 anni
L'occupazione per la famiglia - I -	AI - Dipendenti imprese private	Rapporto tra il numero di dipendenti in impresa e la popolazione della regione
	GI - Dipendenti enti locali	Rapporto tra il numero di dipendenti in enti locali e la popolazione della regione
	II - Volontari attivi in associazioni	Rapporto tra il numero di volontari in associazione e la popolazione della regione
	LI - Dipendenti cooperative sociali	Rapporto tra il numero di dipendenti in cooperative e la popolazione della regione
I servizi per la famiglia - L -	AL - Quantità di relazioni del <i>Beneficiario</i>	Numero di relazioni familiari indicate come beneficiario all'interno delle norme regionali
	GL - <i>Sussidiarietà</i> con privato/privato sociale	Numero di soggetti privati e del privato sociale indicati come gestori di servizi all'interno delle norme regionali
	IL - <i>Azioni</i> per familiarizzazione dei servizi	Caratteristiche dei servizi indicati all'interno delle norme regionali
	LL - Presenza e integrazione <i>Strategie</i>	Numero di strategie previste dal metodo CG (Informazione, Partecipazione, Innovazione e Valutazione) indicate nella gestione dei servizi all'interno della norme regionali

Tale metodologia è stata applicata in otto tra le principali regioni italiane: Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Sicilia, Toscana, Veneto. Il posizionamento di ogni contesto territoriale rispetto alla famiglia emerge dall'analisi comparata tra le otto regioni oggetto di indagine. Tale comparazione, che utilizza come criterio principale la media nazionale, mette in evidenza come cinque regioni delle otto analizzate si posizionino sopra alla media nazionale, mentre tre si collochino sotto di essa.

Definiamo le regioni sopra alla media nazionale come *regioni pro-family*, dimostrando esse un maggiore orientamento alla famiglia, e definiamo quelle sotto alla media nazionale come *regioni no-family*, avendo queste ultime valori che dimostrano una minore attenzione alla famiglia.

Valori Igf per dimensione e regione (punteggi)

	Dimensione A Le Risorse per la famiglia	Dimensione G La Famiglia per la famiglia	Dimensione I L'Occupazione per la famiglia	Dimensione L I Servizi per la famiglia	Igft Grado Fami. Territorio
Campania	20	72	32	66,83	47,71
Emilia R.	90	56	74	70,37	72,59
Friuli V. G.	100	44	62	68,1	68,53
Lazio	36	58	56	63,98	53,50
Lombardia	48	78	70	66,96	65,74
Sicilia	20	64	26	68,23	44,56
Toscana	64	38	70	70,95	60,74
Veneto	68	74	60	64,53	66,63
Media ITA	55,75	60,5	56,25	67,48	60,00

Si situano **sopra alla media nazionale** la Regione Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Veneto, la Lombardia e Toscana. Per contro si collocano **sotto alla media nazionale** tre regioni, che sono: Lazio, Campania e Sicilia.

Le **cinque regioni con i valori superiori alla media**, e che collochiamo nella categoria *pro-family*, presentano i seguenti profili: Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Toscana dimostrano di essere sistemi sufficientemente *finanziati* (equilibrio tra le diverse fonti di finanziamento del welfare), *societari* (equilibrio fra i diversi mercati del lavoro) e *regolati* (maggiore orientamento alla famiglia quale destinatario delle politiche e dei servizi) ma non presentano dinamiche *relazionali* particolarmente positive; Lombardia e Veneto, invece, si posizionano al di sopra della media in quanto sistemi *relazionali* e *societari*, ma mentre la seconda regione risulta essere anche sufficientemente finanziata, la prima identifica i propri punti di debolezza sia nella mancanza di *risorse* che nella *regolazione normativa poco orientata alla famiglia*.

Per quanto riguarda i **tre contesti regionali posizionati sotto la linea della media** nazionale, e quindi inseriti nella categoria *no-family*, rileviamo i seguenti profili: Lazio, Sicilia e Campania presentano come medesimo punto debole il fatto di essere sistemi *non-finanziati e istituzionali*.

La Campania mostra come ulteriore punto di debolezza la dimensione normativa, rispetto alla quale risulta eccessivamente *de-regolata*.

Il Lazio, infine, presenta una ulteriore debolezza in corrispondenza della quarta dimensione, quella relazionale, in quanto a vocazione prevalentemente *individuale*.

Indicatori Igf per regione, punteggio e orientamento rispetto alla media nazionale

Regione	Ind. AA		Ind. GA		Ind. IA		Ind. LA		Dimensione A
	Spesa pro-capite		Compartecipazione		Risorse pubbliche		Risorse privati		Risorse
	Punteggio.	Orient.	Punteggio.	Orient.	Punteggio.	Orient.	Punteggio.	Orient.	Punteggio
Campania	4	▼	4	▼	6	▼	6	▼	20
Emilia R.	20	▲	16	▲	24	▲	30	▲	90
Friuli V.G.	20	▲	20	▲	30	▲	30	▲	100
Lazio	8	▼	4	▼	18	▲	6	▼	36
Lombardia	12	▼	12	▲	12	▼	12	▼	48
Sicilia	4	▼	4	▼	6	▼	6	▼	20
Toscana	16	▲	12	▲	18	▲	18	▲	64
Veneto	20	▲	12	▲	30	▲	6	▼	68
Media ITA	13,00	13	10,50	10,50	18	18	14,25	14,25	55,75
Regione	Ind. AG		Ind. GG		Ind. IG		Ind. LG		Dimensione G
	Giovani in famiglia		Tasso di fecondità		Dipendenza strutturale		Indice di vecchiaia		Famiglia
	Punteggio.	Orient.	Punteggio.	Orient.	Punteggio.	Orient.	Punteggio.	Orient.	Punteggio
Campania	6	▼	16	▲	20	▲	30	▲	72
Emilia R.	30	▲	16	▲	4	▼	6	▼	56
Friuli V. G.	30	▲	4	▼	4	▼	6	▼	44
Lazio	12	▼	12	▼	16	▲	18	▲	58
Lombardia	24	▲	20	▲	16	▲	18	▲	78
Sicilia	12	▼	12	▼	16	▲	24	▲	64
Toscana	24	▲	4	▼	4	▼	6	▼	38
Veneto	24	▲	16	▲	16	▲	18	▲	74
Media ITA	20,25	20,25	12,50	12,50	12,00	12,00	15,75	15,75	60,5

Regione	Ind. AI		Ind. GI		Ind. II		Ind. LI		Dimensione I
	Dipendenti imprese		Dipendenti pubblici		Volontari		Dipendenti coop.		Occupazione
Campania	4	▼	16	▲	6	▼	6	▼	32
Emilia R.	20	▲	12	▼	12	▲	30	▲	74
Friuli V. G.	16	▲	4	▼	18	▲	24	▲	62
Lazio	16	▲	16	▲	6	▼	18	▼	56
Lombardia	20	▲	20	▲	6	▼	24	▲	70
Sicilia	4	▼	4	▼	6	▼	12	▼	26
Toscana	16	▲	12	▼	18	▲	24	▲	70
Veneto	16	▲	20	▲	6	▼	18	▼	60
Media ITA	14	14	13,00	13,00	9,75	9,75	19,5	19,5	56,25
Regione	Ind. AL		Ind. GL		Ind. IL		Ind. LL		Dimensione L
	Relazioni Beneficiario		Relazione Sussidiarietà		Azioni prossimità		Strategia		Servizi
Campania	18,52	▲	12,21	▼	23,07	▼	13,03	▲	66,83
Emilia R.	15,43	▼	13,76	▲	26,82	▲	14,36	▲	70,37
Friuli V. G.	17,5	▲	13,5	▲	26,2	▼	10,8	▼	68
Lazio	13,91	▼	13,16	▼	25,69	▼	11,22	▼	63,98
Lombardia	17,58	▲	13,58	▲	24,25	▼	11,55	▼	66,96
Sicilia	18,68	▲	13,73	▲	24	▼	11,82	▼	68,23
Toscana	15,14	▼	12,75	▼	25,91	▲	17,16	▲	70,96
Veneto	16,34	▼	13,62	▲	26,14	▲	8,44	▼	64,54
Media ITA	16,64	16,64	13,29	13,29	25,26	25,26	12,3	12,3	67,49

LE POLITICHE REGIONALI PRO-FAMILY E NO-FAMILY

Prima di procedere nella illustrazione dei dati sulle politiche sociali preme ricordare l'esito di una analoga indagine presentata nel 2005 e che coinvolgeva otto regioni (Piemonte, Veneto, Lombardia, Marche, Puglia, Calabria, Sicilia, Sardegna) di cui alcune presenti nella nuova ricerca. Per la prima volta fu applicato l'**Indice del Grado di Familiarità delle politiche (Igfp)** che sintetizza e compone quattro indicatori quali-quantitativi (*Indicatore beneficiari, Indicatore Sussidiarietà, Indicatore Strategie e Indicatore Azioni*) e misura il grado di orientamento alla famiglia della normativa sugli interventi e sui servizi delle Regioni (Cisl, Aretés, a cura di, *Politiche Familiari e potenziale sociale*, Edizioni Lavoro, Roma, 2005).

In estrema sintesi, come documentato dalla ricerca, le informazioni raccolte sembravano restituire le seguenti immagini:

1. I destinatari delle politiche sembrano ‘senza famiglia’ nella totalità delle regioni analizzate
2. La sussidiarietà è polarizzata: esistono interventi ad elevata sussidiarietà accanto ad altri a sussidiarietà ‘zero’
3. Si fa poca promozione e prevenzione
4. Le strategie risultano incomplete e incoerenti e penalizzano soprattutto la dimensione valutativa. Da questo punto di vista in assenza di una corretta e tempestiva valutazione risulta difficile decidere di conseguenza l’efficacia e soprattutto l’impatto degli interventi ovvero se aprire o chiudere o consolidare o migliorare un servizio.

La stessa metodologia è stata applicata alla normativa in essere nel 2011 a otto regioni di cui alcune già presenti nella precedente ricerca.

Numero documenti analizzati (Regione e tipologia)

Regione	Leggi	Delibere e Decreti	Totale documenti selezionati	Totale interventi analizzati
Campania	12	14	26	58
Emilia Romagna	35	19	54	168
Friuli Venezia Giulia	35	3	38	92
Lazio	71	1	79	210
Lombardia	18	26	44	71
Sicilia	12	19	31	88
Toscana	16	7	23	107
Veneto	30	46	76	101
Totale	229	135	371	895

Attraverso l'applicazione dell'Igfp è stato possibile verificare, per ognuna delle otto regioni coinvolte, il grado di orientamento alla famiglia della normativa regionale che si riflette in diversi modelli culturali di welfare.

Possiamo definire come esempi di **welfare pro-family** quattro Regioni: Toscana, Emilia Romagna, Sicilia e Friuli Venezia Giulia. Le quattro regioni che rivelano, invece, un **welfare no-family** sono Lazio, Veneto, Campania e Lombardia.

Indice sul grado di familiarità delle politiche (Igfp)

Regione	Indicatore Beneficiario	Indicatore Sussidiarietà	Indicatore Azioni	Indicatore Strategie	Totale	Media Regionale
Campania	18,52	12,21	23,07	13,03	66,83	16,71
Emilia Romagna	15,43	13,76	26,82	14,36	70,37	17,59
Friuli Venezia Giulia	17,5	13,5	26,2	10,8	68,1	17,03
Lazio	13,91	13,16	25,69	11,22	63,98	16,00
Lombardia	17,58	13,58	24,25	11,55	66,96	16,74
Sicilia	18,68	13,73	24	11,82	68,23	17,06
Toscana	15,14	12,75	25,91	17,16	70,95	17,74
Veneto	16,34	13,62	26,14	8,44	64,53	16,13
Media nazionale	16,64	13,29	25,26	12,3	67,48	16,87

I due gruppi non sono però omogenei al proprio interno anzi evidenziano ulteriori specificità. Notiamo, infatti, che, nel gruppo *pro-family*, Sicilia e Friuli Venezia Giulia si contraddistinguono in quanto la normativa regionale tende a valorizzare, più che in altre realtà, la complessità relazionale e non astrae il singolo individuo rispetto al contesto familiare in cui è inserito.

Se analizziamo, invece, le modalità di gestione di interventi e servizi prevista dalle diverse normative, verifichiamo - non solo nelle due regioni citate, ma anche in Emilia Romagna - una maggiore tendenza, rispetto alla media, alla integrazione tra pubblico ed altri soggetti del territorio.

La normativa di Toscana, Emilia Romagna e Friuli, poi, si posiziona al di sopra della media nazionale per quanto riguarda l'Indicatore Azioni, testimoniando una

maggior attenzione, rispetto ad altre realtà, all'attività di prevenzione, che consente di anticipare i bisogni della famiglia e predisporre i trattamenti necessari lasciando il singolo beneficiario nell'ambito familiare.

L'analisi del gruppo *pro-family* si conclude evidenziando come il legislatore, in Emilia Romagna e Toscana, fornisca maggiori indicazioni rispetto alle strategie da applicare e preveda l'attuazione di un approccio integrato che unisca il più possibile informazione, innovazione, partecipazione e valutazione.

Nel gruppo *no-family*, invece, la Campania è al di sotto della media nazionale per quanto riguarda gli indicatori Sussidiarietà e Azioni, ad indicare uno scarso coinvolgimento di altri attori, da parte del pubblico, nella gestione degli interventi e il prevalere di servizi con una forte componente di residenzialità; la normativa della Lombardia è più debole rispetto alla media nazionale, nel momento in cui

non esplicita in modo evidente l'approccio strategico da applicare e prevede diversi servizi residenziali e semiresidenziali; la normativa del Veneto ottiene risultati inferiori ad altre regioni laddove molti servizi ed interventi sono rivolti al singolo, piuttosto che alla famiglia nel suo complesso, e nel momento in cui la normativa non fornisce elementi di indirizzo forti per quanto riguarda le strategie; il Lazio, infine, è la regione che presenta i maggiori punti di debolezza, in quanto l'impostazione della normativa regionale – più che in altri contesti - è orientata all'individuo, è sbilanciata su una gestione prevalentemente pubblica e non esprime in modo significativo un approccio strategico integrato.

UNA “ BUSSOLA ” PER LE POLITICHE FAMILIARI

LA VISIONE: UN PIANO NAZIONALE FEDERALE DI POLITICHE PER LA FAMIGLIA

L'adozione dell'approccio culturale sintetizzato nell'indice del grado di familiarità dei territori, nei quali un posto di rilievo è rappresentato dalle politiche di intervento sia per il loro impatto in termini di servizi e risorse sia in termini culturali, rimanda alla necessità di contestualizzare la famiglia ovvero di considerarla in relazione all'ambiente nel quale essa vive.

La visione che si vuole proporre è quella di realizzare un **Piano nazionale federale per la famiglia** al fine di:

- valorizzare al meglio il *potenziale sociale familiare* che si presenta diversificato da regione a regione;
- guidare al meglio i processi di orientamento alle famiglie di sistemi di welfare che a loro volta si presentano diversificati da regione a regione².

Il **Piano nazionale federale** prevede:

- 1. Una Visione comune a livello nazionale e regole comuni**
- 2. Un Sistema di valutazione nazionale**
- 3. Il Piano regionale per la famiglia**
- 4. La Governance regionale delle politiche familiari**

Ci si riferisce in questo caso ad un modello di *Governance di tipo Societario* nel quale tutti i soggetti del sistema in modo autonomo e indipendente si mettono assieme per realizzare una politica in grado di generare potenziale sociale.

Su questo fronte si propongono alcuni strumenti di cui a livello nazionale andrebbero definite le linee guida nell'ambito di una visione comune e a livello regionale la loro progettazione operativa nonché realizzazione.

Tali proposte riguardano:

Adozione del soggetto famiglia nella progettazione, realizzazione e valutazione delle politiche

Riprogettare e riorganizzare le politiche per la famiglia rappresenta un'occasione importante per riflettere sia sulla efficacia/efficienza della relazione domanda e offerta di servizi, sia sulla forma di governo del sistema stesso cioè sulle regole

² Il riferimento è in particolare a: Cisl, Aretés (a cura di), *Politiche Familiari e potenziale sociale*, Edizioni Lavoro, Roma, 2005, p. 396

fondamentali funzionali al raggiungimento dei fini collegati al ben-essere della comunità locale e in particolare quello delle famiglie.

A tale risultato non è estraneo il modo con il quale attualmente si interviene nell'ambito delle politiche, tra cui quelle sociali e familiari, rispetto al quale si propone di adottare i criteri e le metodologie riassunte negli indicatori relativi al grado di familiarità delle politiche almeno come punto di partenza per un loro riposizionamento strategico ed operativo a favore di un maggiore presenza di famiglia.

L'adozione di tale approccio si riflette a cascata dal livello culturale a quello operativo; ad esempio sulla ripartizione della spesa pubblica, sull'organizzazione del sistema dei servizi, sulla professionalità e le competenze degli operatori, sui carichi di lavoro, sulle modalità di raccolta e di elaborazione delle informazioni sulla famiglia e la loro contestualizzazione rispetto alle dinamiche del territorio.

Tali considerazioni pongono l'attenzione non tanto sulle caratteristiche dell'offerta quanto sulla necessità di conoscere e segmentare le famiglie destinatarie attive e responsabili delle politiche, di avviare percorsi di programmazione partecipata e concertata, di innovare le politiche e i servizi offerti e di estendere metodologie e strumenti per la valutazione degli interventi.

Livelli essenziali e regionalismo

Il dibattito sulla definizione dei *Livelli essenziali di assistenza* (Lea) o *Livelli essenziali delle prestazioni sociali* (Leps) appare ricco di insidie e strumentalizzazioni oltre che di riconosciute opportunità.

Allo stato attuale del processo di definizione dei livelli essenziali si rilevano almeno due criticità: la prima riguarda il fatto che la programmazione di livelli essenziali su base nazionale impone al legislatore di disporre di un sistema informativo efficiente ed omogeneo, sempre su base nazionale, che oggi non risulta essere presente e di cui non se ne vede la realizzazione neppure nel breve-medio periodo; la seconda, riguarda il fatto che – se definiti – i Lea richiederebbero una riorganizzazione della spesa sociale su base regionale che potrebbe essere realizzata solo a seguito dell'applicazione di quel federalismo fiscale che oggi appare dagli esiti incerti.

I Lea, che fanno riferimento ai cosiddetti diritti condizionati e alla loro esigibilità, dovrebbero essere concepiti su base regionale e intesi non tanto come standard 'cognitivi' da applicare in maniera asettica quanto, piuttosto come obiettivi 'rappresentativi' costruiti sulla base di informazioni del singolo contesto regionale, comparati con riferimenti di livello nazionale e implementati attraverso percorsi di partecipazione comunitaria territoriale.

Allo stato attuale andrebbe adottata una modalità di tipo processuale a valenza nazionale finalizzata alla definizione degli interventi a livello territoriale.

Politiche per la nascita di organizzazioni di economia civile

Se il welfare state e il mercato continuano a non rispondere adeguatamente alla efficiente allocazione delle risorse, alla equa redistribuzione delle stesse e alla stabilità dei risultati economici e sociali, occorre individuare un nuovo spazio culturale e operativo nel quale la famiglia può aumentare il proprio grado di autonomia da un certo tipo di organizzazione del territorio che risulta funzionale al raggiungimento degli obiettivi decisi dall'impresa o dalla politica.

Si sta pensando ad uno spazio nel quale diversi soggetti organizzano le proprie risorse e competenze per sviluppare forme organizzate di economia civile in una logica di self-help. Questi tipi di organizzazione nascono perchè alla base c'è un gruppo di persone che primariamente riconoscono che hanno in comune un certo tipo di legame/relazione e che si organizzano in funzione proprio di questo legame.

Il potere e il denaro sono chiaramente subordinati ai fini relazionali che sono stati condivisi tra i promotori della nuova impresa.

La norma principale è data dalla reciprocità che orienta l'organizzazione delle risorse e il raggiungimento di risultati concreti. Il tratto distintivo di queste forme di impresa è che utilizzano e producono primariamente potenziale sociale e che il modello organizzativo è l'esito di una costante e vitale interattività.

Accordi economico-sociali nei territori per il welfare aziendale

E' crescente la consapevolezza che imprenditori da una parte e lavoratori dall'altra sono portatori di un unico interesse riguardo al futuro del proprio territorio. Futuro che si confronta con i rischi e le opportunità dell'economia globale, con lo sviluppo di competenze professionali sempre più basate sulla conoscenza, con le esigenze delle generazioni future che altrimenti oggi non avrebbero nessuna forma di rappresentanza e di tutela, con la necessità di una sostenibilità ambientale.

Ciò di cui si sente la necessità prevede il passaggio da una logica rivendicativa e di contrapposizione ad una logica cooperativa finalizzata ad affrontare efficacemente dinamiche economiche, sociali e simboliche che le singole organizzazioni non sono in grado di affrontare. Per usare concetti noti si tratta di sostenere il processo di responsabilità sociale delle imprese facendo leva sulla responsabilità sociale del territorio.

Ciò significa che imprenditori da una parte e lavoratori dall'altra, nonché le rispettive organizzazioni si riconoscono a pieno titolo attori sociali e decidono di voler governare i processi economici, sociali e professionali dotandosi di forme stabili e codificate di relazioni a livello di sistema territoriale per la *governance* di medio-lungo periodo del territorio.

Un campo proprio degli accordi aziendali è rappresentato dalla armonizzazione tra le esigenze della famiglia e quelle delle imprese in particolare per quanto riguarda l'interazione tra i tempi di vita familiare e quelli della vita lavorativa.

Accesso e tariffe: dall'universalismo selettivo alle selezioni eque

Accesso equo

Mai come oggi si pone il problema di individuare correttamente chi ha diritto o meno ad accedere ad un servizio o a ricevere un'agevolazione o un beneficio economico. A tal fine, per quanto riguarda l'accesso, la prassi più diffusa prevede la definizione di graduatorie in base a dei punteggi correlati a specifici indicatori che variano da servizio a servizio e che possono prevedere o meno il criterio economico.

La conoscenza delle condizioni di vita delle famiglie e dei suoi componenti è il prerequisito essenziale per realizzare politiche ed interventi efficaci. Si comprende facilmente che tanto più l'intervento è mirato, cioè si conoscono i destinatari dello stesso, tanto maggiore sarà l'impatto desiderato evitando in tal modo sprechi o addirittura veri e propri fallimenti.

Gli standard di selezione nei servizi di qualità sociale dovrebbero far riferimento alle caratteristiche dei potenziali destinatari valutati in relazione agli obiettivi del servizio al fine di abbassare per non dire eliminare il grado di discrezionalità per accedere al servizio stesso.

Tariffe eque

Per la determinazione delle tariffe massimamente eque occorre conoscere il costo pieno di produzione del servizio offerto, la capacità di finanziamento del servizio tramite la fiscalità generale, la situazione economica delle famiglie destinatarie del

servizio calcolata con l'Isee, i prezzi e le modalità di offerta dello stesso servizio da parte di soggetti privati e del no profit, gli obiettivi del servizio.

Se poi si considera che spesso si sostituisce al termine tariffa l'espressione "partecipazione al costo da parte dell'utenza" per indicare l'impossibilità strutturale di quest'ultima di far fronte al costo pieno di quel servizio, si comprende la necessità di dotarsi degli strumenti che rilevino in maniera permanente le informazioni necessarie per una corretta impostazione delle politiche tariffarie.

Tra i diversi passaggi critici di tale impostazione si riporta, oltre a quello relativo al costo di produzione della maggior parte dei servizi, quello che riguarda direttamente l'Isee ovvero la sua correlazione alla tariffa. I metodi più diffusi, oltre alla tariffa unica, sono la tariffa a scaglioni o fasce, la tariffa lineare e la tariffa progressiva.

Il legislatore ha ultimamente recepito la necessità di intervenire in materia di Isee in particolare adeguando l'individuazione del reddito all'evoluzione della normativa fiscale e inserendo nuove tipologie di reddito e prevedendo un sistema di controlli più rigoroso.

Tuttavia ancora molto resta da fare a livello nazionale che regionale.

Ad esempio per quanto riguarda il calcolo del reddito andrebbero considerati tutti i trasferimenti monetari. Su quest'ultimi forse varrebbe la pena distinguere fra quelli di natura risarcitoria rispetto ad un danno subito e gli emolumenti che sono riconosciuti per sostenere condizioni di disagio economico o sociale, tra l'altro già indicati nella normativa in essere, da quelli di altra natura.

Poi occorrerebbe modificare la scala di equivalenza rendendola maggiormente conforme alla attuale situazione economico-sociale delle famiglie eventualmente modulando i coefficienti di equivalenza in base al grado di non autosufficienza e in base all'età dei minori.

Andrebbe poi definitivamente colmato il vuoto legislativo aperto dal D.Lgs.130/00 art 3 c. 2 ter, il quale prevede che *"Limitatamente alle prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria, erogate a domicilio o in ambiente residenziale a ciclo diurno o continuativo, rivolte a persone con handicap permanente grave, ..., nonché a soggetti ultrasessantacinquenni la cui non autosufficienza fisica o psichica sia stata accertata dalle aziende unita' sanitarie locali, le disposizioni del presente decreto si applicano nei limiti stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dei Ministri per la solidarietà sociale e della sanità. Il suddetto decreto e' adottato, ..., al fine di favorire la permanenza dell'assistito presso il nucleo familiare di appartenenza e di evidenziare la situazione economica del solo assistito, anche in relazione alle modalità di contribuzione al costo della prestazione"*.

Innanzitutto le Regioni possono definire la metodologia in base alla quale si arriva a individuare i criteri per la determinazione delle graduatorie e se queste devono prevedere o meno quello economico. Allo stesso modo le regioni possono dare un impulso significativo affinché si adotti definitivamente la cosiddetta tariffa lineare che correlando la tariffa all'Isee consente di ottenere una tariffa "personalizzata" per ciascuna famiglia o per singola persona.

Sempre a livello regionale andrebbe individuato un percorso metodologicamente corrette che consente di definire una soglia di esenzione e la quota massima della tariffa rispetto all'Isee.

A livello regionale sarebbero necessarie linee guida per la corretta applicazione dell'indicatore economico in particolare se e quando può essere applicato per definire l'accesso ai servizi, come si integra rispetto ad ulteriori criteri non economici evitando fenomeni di ridondanza, nonché per l'individuazione di criteri finalizzati alla selezione dei target. Le stesse linee guida sarebbero necessarie per definire la metodologia per la determinazione delle tariffe agevolate.

Infine per la corretta determinazione del livello monetario delle tariffe occorrerebbe conoscere oltre alla condizione economica delle famiglie anche i costi di produzione del servizio. Ciò consentirebbe inoltre di sostenere lo sviluppo di servizi integrativi ampliando in tal modo il ventaglio di scelta da parte delle famiglie.

Ancora a livello regionale andrebbe poi individuato un organismo indipendente che sovrintende alla corretta applicazione delle normative regionali sopra elencate e alla corretta determinazione delle tariffe, la determinazione di standard di efficienza e qualità dei servizi, le modalità di accesso e i rapporti contrattuali e assicurativi di tutti i servizi che sono prodotti ed erogati sul territorio regionale.

Fisco familiare

Un passo a favore dell'equità nelle politiche di redistribuzione sarebbe quello di considerare la situazione reddituale della famiglia ai fini del calcolo delle imposte.

Il fisco è equo quando, da una parte, fa sì che individui e gruppi identici o simili vengano trattati in maniera la più possibile uguale o analoga e, dall'altra, che chi è in condizioni di sostenere un sacrificio più elevato contribuisca in proporzione, secondo criteri ragionevolmente progressivi, a ciò che è richiesto dal bene comune dell'intera collettività. Il cittadino contribuente e i gruppi sociali o territoriali di cittadini-contribuenti sono consapevoli che, se pagano più di quanto ricevono, altri individui e gruppi traggono – in modo trasparente e il più possibile conforme all'equità e alla solidarietà – un beneficio da ciò che essi hanno pagato.

Il nocciolo della questione è il seguente: situazioni simili devono essere trattate in maniera uguale ovvero situazioni diverse devono essere trattate in maniera difforme.

È facilmente intuibile che un reddito, indipendentemente dal suo valore complessivo, produce certi effetti se è ad appannaggio di una sola persona mentre produce effetti diversi se con quello stesso reddito devono essere soddisfatte le esigenze di nuclei familiari composti da due o più membri.

Questa è la ragione prima e massima per la quale anche le tasse come ogni altro tributo o tariffa deve considerare la situazione reddituale del nucleo familiare piuttosto che quella individuale.

GRUPPO DI DIREZIONE NAZIONALE CISL/FNP

<i>Pietro Cerrito</i> <i>Emenegildo Bonfanti</i> <i>Loreno Coli</i>	<i>Referenti politici nazionali</i>
<i>Alessandro Geria</i>	<i>Coordinatore operativo nazionale</i>
<i>Ugo Duci</i> <i>Tino Fumagalli</i> <i>Sante Mussetola</i>	<i>Lombardia</i>
<i>Sabrina Dorio</i> <i>Ferruccio Balest</i> <i>Giovanna Cavallin</i>	<i>Veneto</i>
<i>Iris Morassi</i> <i>Gianfranco Valenta</i> <i>Renata Della Ricca</i> <i>Alessandro Cattonar</i>	<i>Friuli Venezia Giulia</i>
<i>Maurizia Martinelli</i> <i>Lidia Giombini</i>	<i>Emilia Romagna</i>
<i>Domenico Badii</i> <i>Francesca Ricci</i>	<i>Toscana</i>
<i>Ewa Blasik</i> <i>Giuseppe Casolaro</i>	<i>Lazio</i>
<i>Nino Di Maio</i> <i>Giulia Tammaro</i>	<i>Campania</i>
<i>Daniela De Luca</i> <i>Santo Santonocito</i>	<i>Sicilia</i>