

SUPPLEMENTO SPECIALE DEL BOLLETTINO UFFICIALE

PER LA CONSULTAZIONE DELLA SOCIETÀ REGIONALE

Iniziative legislative, regolamentari, amministrative di rilevante importanza

Pubblicazione ai sensi dell'articolo 50 "Iniziativa legislativa" dello Statuto della Regione Emilia-Romagna

VIII Legislatura

N. 89

31 maggio 2006

PROGETTO DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLA CONSIGLIERA NOÈ

LEGGE QUADRO PER LA FAMIGLIA: INTERVENTI A SOSTEGNO DELLA FAMIGLIA

Oggetto consiliare n. 1388

RELAZIONE

L'attuale fase di evoluzione rapida e di crescente complessità delle condizioni sociali, economiche e culturali spinge le Istituzioni a tutti i livelli verso la ricerca di una ridefinizione dei propri ruoli e dei propri interventi. Tali considerazioni valgono, a maggior ragione, quando si prendono in considerazione le persone in stato di necessità, singolarmente considerate o nelle loro forme di aggregazione, come la famiglia.

È quindi importante definire con la massima attenzione la qualità e la quantità della protezione sociale da assicurare alle persone ed alle famiglie, con conseguente diversa ripartizione della distribuzione delle risorse. Si evidenzia in tal modo anche l'urgenza di stabilire, tra soggetti pubblici e privati che possono porre in essere gli interventi necessari, quali siano quelli maggiormente idonei alla realizzazione di compiti di protezione sociale a garanzia di fondamentali diritti dei cittadini, nel rispetto dei criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

Progettare un moderno sistema di servizi alla famiglia ed alle persone che la compongono significa assumere come paradigma culturale, strategico ed operativo l'individuo, il suo ambiente di vita e le sue relazioni. L'individuo dunque nella sua unicità, con il proprio patrimonio di storia, di valori, di tradizioni, di cultura. L'individuo come risorsa effettiva della comunità.

La quantità degli interventi, nel contesto locale, risulta essere un indicatore fondamentale al fine di cogliere i bisogni e di dare risposte flessibili, coerenti e tra loro integrate. Il fatto di considerare poi come terreno di analisi il territorio significa riconoscere e valorizzare i sistemi e le reti di relazioni, l'appartenenza ad una cultura e quindi ad un sistema di valori, significa riconoscere la famiglia quale soggetto fondante e fondamentale per le comunità, con un denominatore comune: l'appartenenza.

Le trasformazioni che hanno investito la nostra società hanno messo in luce profondi cambiamenti di carattere strutturale nell'organizzazione familiare, nei rapporti tra i coniugi, all'interno delle reti familiari, nella mentalità e negli stili di vita delle persone. I rapidissimi cambiamenti economici, sociali e culturali hanno portato inoltre a mutamenti negli stili di vita che hanno influito in maniera critica sulle famiglie. In questa ottica la crisi della natalità ne è una delle spie più evidenti.

Nella maggioranza delle famiglie italiane c'è un solo bam-

bino o due al massimo; in genere si tratta di figli concepiti in età più avanzata rispetto al passato, nel momento in cui la coppia ritiene di aver raggiunto le condizioni familiari più favorevoli: il figlio è dunque frutto di scelte precise e consapevoli, ed in esso si concentrano aspettative, desideri, investimenti, anche sul piano emotivo, particolarmente rilevanti. È in crescita il numero delle famiglie mono-parentali e, gradualmente, quello delle famiglie in frequente stato di bisogno con figli piccoli, a testimonianza della necessità di garantire risposte flessibili e diversificate.

Sono peraltro profondamente mutate le esigenze del sistema produttivo e di conseguenza l'organizzazione del lavoro sempre più orientata verso una maggiore flessibilità, in termini di modelli organizzativi diversificati e di orari, con conseguenti ripercussioni nella vita dei vari componenti della famiglia. Allo stesso tempo, anche gli operatori dei servizi risentono della saturazione fra la possibilità di fornire il servizio e le necessità del fruitore del servizio stesso.

La crescente complessità sociale negli ultimi venti anni ha fatto emergere bisogni ed esigenze nuovi ai quali il sistema ha cercato di dare risposte con oneri elevatissimi e risultati assolutamente migliorabili.

Si appalesa allora la necessità da parte dell'Ente pubblico di configurare una molteplicità di offerte che si caratterizzino per una maggiore flessibilità ed articolazione rispetto a quelle esistenti.

È evidente che le risposte alle esigenze delle famiglie passano inevitabilmente attraverso il principio di sussidiarietà ed attraverso l'utilizzazione del patrimonio culturale delle famiglie stesse con una operazione definibile di "famiglia-valorizzazione".

Esiste infatti la necessità di introdurre riforme organizzative dei servizi utilizzando criteri di qualità, di efficienza, di produttività, di riqualificazione, valorizzando tutte le risorse presenti e disponibili nelle comunità locali, a partire proprio dalle famiglie.

Nella realtà della nostra Regione la famiglia ha dovuto affrontare i problemi sorti per far fronte ad una crescita delle attese dei soggetti che la compongono, per ammortizzare il crescente impegno lavorativo della coppia, per l'impegno richiesto dalle esigenze di cura e di assistenza derivanti dall'invecchiamento della popolazione, per le situazioni di crisi e di disagio soprattutto presenti nell'età giovanile ed in tutte le circostanze di disgregazione dell'unità familiare, comprese le difficoltà economiche.

Nella maggior parte dei casi, al centro delle tensioni che coinvolgono la famiglia viene a trovarsi la donna che spesso purtroppo è ancora in grave difficoltà nell'esercitare il proprio ruolo in una società, che ancora non ha saputo accogliere e tutelare appieno tale ruolo.

Si deve quindi ricominciare a prestare attenzione alla fami-

glia come luogo di relazioni, di condivisione e di solidarietà, luogo di rilevazione dello stato di bisogno e della sofferenza ed a considerarla quale risorsa primaria nella risoluzione di molti ed importanti problemi di natura sociale.

Il presente progetto di legge vuole farsi interprete di concetti che possono essere così riassunti:

Artt. 1 e 2: riconoscimento della centralità sociale della famiglia, intesa quale soggetto riconosciuto dall'articolo 29 della Costituzione, e dell'importanza delle funzioni da essa svolte con i principi di riferimento relativi alle finalità della legge.

Art. 3: il progetto di legge indica poi gli obiettivi che portano a considerare la famiglia attore di cambiamento, capace di definire e di individuare risposte concrete, rinunciando ad una politica di tipo assistenziale.

Art. 4: allargamento dell'attività dei consultori familiari, in rete con altri servizi pubblici in modo da proporre una serie di alternative per la soluzione di situazioni di disagio compresi la realizzazione di programmi di sostegno dell'adozione e dell'affido familiare.

Art. 5: prevenzione dei processi di disadattamento con servizi socio-educativi per la prima infanzia con modalità organizzative flessibili e con forme di auto-organizzazione e di mutualità familiari.

Art. 6: attivazione di servizi, sia di iniziativa pubblica che di iniziativa privata, affinché sia consentita una adeguata assistenza socio-sanitaria ai malati terminali presso i loro domicili, nei nuclei familiari di appartenenza.

Art. 7: impegna la Regione ad una attiva promozione del volontariato e dell'associazionismo di mutuo aiuto fra famiglie, promuovendo anche banche del tempo.

Art. 8: istituzione della Consulta della Famiglia presso la direzione regionale competente in materia di servizi sociali.

Art. 9: definizione della copertura finanziaria.

Art. 10: abrogazioni di disposizioni di legge in contrasto.

Il progetto di legge proposto si configura come una legge quadro che vuole passare da un modello di intervento assistenziale incentrato sul concetto "individuo-domanda-emergenza-risposta", come è quello che, pur frammentariamente, è stato proposto fino ad ora, ad un modello che poggia sul concetto "comunità-bisogno-risorsa/sviluppo" della famiglia, dell'individuo, della collettività. Viene dunque esaltato il ruolo centrale nella nostra società della famiglia che, opportunamente incentivata, svolge una funzione armonizzante e complementare all'intervento pubblico, anche nella ristrutturazione della solidarietà sociale.

È con questa proposta complessiva che potremo dare una risposta ai bisogni sociali estremamente complessi e differenziati che ci vengono sollecitati con urgenza dalla realtà sempre in evoluzione che ci circonda.

PROGETTO DI LEGGE**Art. 1**
Finalità

1. La Regione riconosce il ruolo di soggetto sociale primario della famiglia così come definita dall'art. 29 della Costituzione, e realizza una organica ed integrata politica di sostegno al nucleo familiare. Ai fini degli interventi previsti dalla presente legge il concepito è considerato componente della famiglia.

Art. 2
Principi di riferimento

1. Per le finalità di cui all'articolo 1, nello svolgimento della propria attività, e nel rispetto delle convinzioni etiche dei cittadini, la Regione si conforma ai seguenti principi:

- a) valorizzazione delle funzioni sociali della famiglia fondata su relazioni di reciprocità, di responsabilità e di solidarietà tra i suoi componenti;
- b) riconoscimento e sostegno delle funzioni svolte dalla famiglia in quanto unità di servizi primari, luogo di rilevazione e di sintesi dei bisogni, e riferimento essenziale per i servizi pubblici e privati;
- c) riconoscimento del principio di sussidiarietà;
- d) tutela della vita in tutte le sue fasi, con particolare attenzione alla gestante, al periodo prenatale ed all'infanzia;
- e) promozione della formazione di nuovi nuclei familiari e tutela dei componenti;
- f) perseguimento di una effettiva parità tra uomo e donna, e della corresponsabilità dei genitori negli impegni di cura e di educazione dei figli;
- g) riconoscimento dell'alto valore della maternità e della paternità, e favore per le scelte di maternità e paternità coscienti e responsabili;
- h) promozione di una cultura dell'infanzia che riconosca e sostenga la funzione di genitore nel rispetto dei diritti del bambino;
- i) rimozione degli ostacoli di ordine sociale, culturale ed economico che impediscono il pieno sviluppo della persona nella famiglia;
- j) promozione della solidarietà tra le generazioni;
- k) riconoscimento del valore sociale delle reti di famiglie e dell'associazionismo familiare;
- l) promozione della cultura della famiglia quale soggetto sociale fondamentale per lo sviluppo di ogni singola persona umana;
- m) sviluppo ed armonizzazione delle politiche familiari.

Art. 3
Obiettivi

1. La Regione, nella propria attività di indirizzo politico e di programmazione, osservando il principio di sussidiarietà tra famiglia ed istituzioni pubbliche nonché il diritto di libera scelta da parte della famiglia dei soggetti erogatori di prestazioni, individua e persegue i seguenti obiettivi:

- a) favorire la formazione di nuovi nuclei familiari attraverso la rimozione o la riduzione degli ostacoli di carattere abitativo, economico e lavorativo;
- b) sostenere l'alto valore personale e sociale della maternità e della paternità, garantendo il diritto alla procreazione libera e consapevole e valorizzando il principio della corresponsabilità dei genitori nei confronti della prole;
- c) tutelare la maternità e la paternità potenziando l'assistenza sanitaria e sociale, realizzando e favorendo interventi volti a prevenire e rimuovere le difficoltà economiche, sociali e relazionali che possano indurre la madre all'interruzione di gravidanza;
- d) prevenire situazioni di particolare disagio, ivi comprese quelle conseguenti a provvedimenti giudiziari di separazione o di divorzio;
- e) tutelare il benessere di tutti i componenti della famiglia, con particolare riguardo alle situazioni che possono incidere negativamente sull'equilibrio fisico e psichico di ciascun membro;
- f) agevolare la famiglia nell'opera di educazione dei figli e nella formazione della loro personalità in tutti i suoi aspetti psicologici, sociali, relazionali e culturali;
- g) promuovere un sistema articolato di servizi ed opportunità per la prima infanzia al fine di sostenere la centralità della famiglia nel suo ruolo genitoriale;
- h) promuovere e favorire azioni di accompagnamento alla relazionalità ed ai percorsi di scelta di vita degli adolescenti e dei giovani;
- i) promuovere azioni atte alla conciliazione dei tempi della famiglia, della città e del lavoro;
- j) attuare azioni di promozione della fruizione dei servizi, dei beni culturali e del tempo libero da parte delle famiglie;
- k) promuovere le iniziative volte a favorire l'uguaglianza di opportunità tra uomo e donna, nonché la maggiore condivisione da parte del padre degli impegni di cura e di educazione dei figli;
- l) riconoscere il valore sociale del lavoro domestico e di cura in quanto essenziale per lo sviluppo della famiglia e della società;
- m) promuovere e sostenere le iniziative finalizzate alla

Per annotazioni

creazione di reti di solidarietà, l'associazionismo e la cooperazione al fine di favorire forme di auto-organizzazione e di aiuto solidaristico tra le famiglie per la cura dei bambini, degli adolescenti, degli anziani, dei disabili;

- n) sostenere le iniziative delle reti sociali tendenti, in una prospettiva di solidarietà e di mutuo aiuto, a sviluppare le capacità delle famiglie ad assumere efficacemente la pienezza delle proprie funzioni educative e sociali;
- o) promuovere e favorire iniziative volte a consentire alle persone prive di autonomia fisica o psichica di continuare a vivere nel proprio domicilio o nel nucleo familiare di appartenenza;
- p) promuovere attività di tutela, assistenza e consulenza a sostegno dei minori orfani, delle vittime della violenza anche sessuale, dei minori sottoposti a maltrattamenti, abusi e abbandoni, nonché il sostegno a madre e bambino vittime di violenze familiari;
- q) coordinare e finanziare programmi di aggiornamento e di riconversione professionale al fine di favorire il reinserimento nel sistema occupazionale del cittadino che ha interrotto l'attività lavorativa a motivo di una nuova nascita e/o per la cura di un componente del nucleo familiare;
- r) prevedere, al fine di assicurare un effettivo diritto allo studio all'interno di famiglie in condizioni di disagio economico, buoni scuola per la frequenza di asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo, nonché contributi per progetti destinati alla prevenzione ed al recupero degli abbandoni e della dispersione scolastica;
- s) prevedere, insieme agli altri soggetti pubblici e privati interessati, la formazione e l'aggiornamento degli operatori dei servizi alla famiglia;
- t) promuovere sul territorio regionale, unitamente agli altri soggetti pubblici e privati interessati, una diffusa informazione sui temi e sui servizi oggetto della presente legge.

2. La Regione, al fine di sostenere la famiglia nello svolgimento della sua funzione sociale, promuove, con riguardo alla stessa, l'integrazione delle proprie politiche fiscali, abitative, occupazionali, commerciali, dei trasporti e di cura.

3. L'Assemblea legislativa determina annualmente le risorse finanziarie finalizzate all'attuazione di appropriate politiche abitative tendenti a favorire la formazione di nuove famiglie.

4. La Giunta regionale, con appositi provvedimenti, per il fine di cui al comma 1, determina le priorità, i modi e le

forme di intervento, ivi compresi i criteri per l'accesso ad eventuali contributi e la loro modalità di erogazione.

Art. 4

Consultori familiari

1. La Regione riconosce e sviluppa tra le finalità dei consultori familiari, ed in rete con gli altri servizi sanitari, sociali ed educativi coinvolti, la valorizzazione sociale e personale della maternità e della paternità, la tutela dei minori e della donna in situazioni di difficoltà all'interno della famiglia, l'unità e la stabilità familiare finalizzate al benessere dei suoi componenti e la solidarietà sociale.

2. Le funzioni svolte dai consultori familiari riguardano in modo particolare:

- a) attività complessive di prevenzione, educazione e promozione del benessere psico-fisico-relazionale del singolo, della coppia e della famiglia, nelle diverse fasi del ciclo di vita;
- b) il sostegno alla genitorialità;
- c) l'attivazione di interventi di consulenza e di presa in carico anche terapeutica con particolare riferimento alle situazioni di difficoltà relazionali della persona, della coppia e della famiglia;
- d) la realizzazione di azioni finalizzate all'accompagnamento degli adolescenti e dei giovani nei percorsi di scelta di vita, pure con interventi di consulenza e di presa in carico anche in collegamento ed in rete con gli Enti locali;
- e) la realizzazione di programmi finalizzati all'accompagnamento ed al sostegno, in tutte le fasi, dell'adozione e dell'affido familiare.

Art. 5

Servizi socio-educativi per l'infanzia

1. Nel rispetto dei diritti del bambino ed al fine di prevenire i processi di disadattamento, i servizi socio-educativi per la prima infanzia prevedono modalità organizzative flessibili per rispondere alle esigenze delle famiglie, con particolare attenzione a quelle numerose e monoparentali.

2. La Regione promuove e sostiene l'adozione, anche con l'intervento dei Comuni, di iniziative innovative da parte di associazioni e di organizzazioni del privato sociale, finalizzate a:

- a) realizzazione forme di auto-organizzazione e mutualità familiari quali i "nidi famiglia". Per nido famiglia si intende l'attività di cura di bambini da 0 a 3 anni, svolta senza fini di lucro, promossa e gestita da famiglie utenti;

- b) potenziare i servizi di asili nido, anche mediante convenzionamento con i soggetti che gestiscono tali servizi, secondo gli standards qualitativi ed organizzativi definiti dalla Giunta regionale;
- c) fornire spazi di aggregazione, strutture e supporti tecnico-organizzativi per la realizzazione di attività ludiche ed educative per l'infanzia e gli adolescenti;
- d) favorire l'attività di organizzazione delle "banche del tempo" interfamiliari di cui all'art. 7, comma 3 o di altre attività che favoriscano il mutuo aiuto tra le famiglie per l'espletamento delle attività di cura, sostegno e ricreazione del minore;
- e) organizzare servizi nido presso la sede di istituzioni e/o imprese pubbliche e private, anche mediante apposite convenzioni, a favore dei figli dei lavoratori.

Art. 6

Servizi per l'assistenza domiciliare

1. La Regione si impegna a favorire ogni possibile iniziativa pubblica e privata che consenta una adeguata assistenza socio-sanitaria alle persone prive di autonomia fisica o psichica, ed in particolare ai cosiddetti malati terminali (cancro, aids ed altre gravi malattie invalidanti), consentendo loro di continuare a vivere con dignità nel proprio domicilio o nel nucleo familiare di appartenenza.

Art. 7

Promozione del volontariato e dell'associazionismo familiare

1. La Regione, in attuazione del principio di sussidiarietà, valorizza e sostiene la solidarietà tra le famiglie, promuovendo le associazioni familiari e le formazioni del privato sociale rivolte a:
- a) organizzare ed attivare esperienze di associazionismo sociale atto a favorire il mutuo aiuto nel lavoro domestico e di cura familiare, anche mediante l'organizzazione di "banche del tempo";
 - b) promuovere iniziative di sensibilizzazione e formazione al servizio delle famiglie, in relazione ai loro compiti sociali ed educativi.
2. Per associazioni di mutuo aiuto si intendono le organizzazioni che favoriscono l'erogazione e lo scambio, tra i soci, di prestazioni di servizi e di sussidi a favore della famiglia.
3. Per banche del tempo si intendono forme di organizzazione mediante le quali persone disponibili ad offrire gratuitamente parte del proprio tempo per attività di cura, custodia ed assistenza, vengono poste in relazione da as-

sociazioni senza fini di lucro con soggetti e con famiglie in condizioni di bisogno.

Art. 8

Consulta della Famiglia

1. La Regione, al fine di attuare l'effettiva partecipazione delle famiglie alla realizzazione della politica regionale per la famiglia, istituisce presso la direzione regionale competente in materia di servizi sociali la Consulta della Famiglia.
2. La Consulta è nominata ed insediata dal Presidente della Giunta regionale ed è così composta:
 - a) l'Assessore regionale competente;
 - b) il dirigente della direzione regionale dei servizi sociali;
 - c) tre rappresentanti di associazioni di famiglie;
 - d) due rappresentanti di strutture del terzo settore che erogano servizi alle famiglie;
 - e) un direttore dei servizi sociali delle AUSL in rappresentanza dei consultori familiari pubblici;
 - f) un rappresentante dei consultori familiari privati;
 - g) tre esperti designati dall'Assemblea legislativa, dei quali uno indicato dalla minoranza.
3. Con deliberazione della Giunta regionale, da approvarsi entro 120 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri e le modalità di nomina della Consulta.
4. La Consulta elegge nel proprio seno il Presidente e delibera un proprio regolamento interno per l'organizzazione e la disciplina dei lavori. Il supporto tecnico-organizzativo, i locali e le attrezzature necessari per il funzionamento della Consulta sono forniti dalla Regione.
5. La Consulta dura in carica per tutta la legislatura nel corso della quale è stata insediata.
6. La Consulta esprime pareri obbligatori e formula proposte in ordine agli atti di programmazione regionale che riguardano la politica per le famiglie, nonché in ordine all'attuazione della medesima.
7. La Consulta della Famiglia, d'intesa con i servizi competenti in materia della Regione Emilia-Romagna e con il contributo di altre strutture pubbliche e private e delle associazioni familiari, svolge funzioni di Osservatorio sulla famiglia con lo scopo di:
 - a) studiare ed analizzare l'evoluzione delle condizioni di vita delle famiglie e dei suoi componenti, le situazioni di disagio familiare, le evoluzioni delle strutture familiari, il rapporto famiglia-lavoro e famiglia-servizi, e

quant'altro possa essere utile al fine di individuare le emergenze e l'evoluzione dei bisogni delle famiglie nel territorio regionale;

b) monitorare e verificare con cadenza annuale l'efficacia degli interventi in favore delle famiglie e dei suoi componenti realizzati dalla Regione, da enti, istituzioni pubbliche e private, da gruppi ed associazioni.

8. La Consulta della Famiglia, anche avvalendosi degli esiti dell'attività svolta come Osservatorio, elabora un rapporto biennale sullo stato della famiglia in Emilia-Romagna, sulle iniziative svolte in applicazione della presente legge e sulle prospettive di sviluppo.

Art. 9

Copertura finanziaria

1. Agli oneri finanziari derivanti dalla applicazione della presente legge l'Amministrazione regionale farà fronte mediante l'istituzione di appositi capitoli di spesa.

Art. 10

Abrogazioni

1. Sono abrogate tutte le vigenti disposizioni di legge regionale in contrasto con quanto stabilito nella presente legge.

