

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

XI legislatura

N. 42

21 maggio 2021

PROGETTO DI LEGGE

DEI CONSIGLIERI BARGI, LIVERANI, FACCI, CATELLANI, BERGAMINI, PELLONI, RAINIERI, OCCHI, RANCAN, POMPIGNOLI, MARCHETTI Daniele, STRAGLIATI, MONTEVECCHI, DELMONTE

INTRODUZIONE E DEFINIZIONE DEI CRITERI APPLICATIVI DEL FATTORE FAMIGLIA EMILIANO-ROMAGNOLO

Oggetto assembleare n. 3417

Relazione

I dati forniti nel dicembre 2020 dall'ISTAT sul crescente invecchiamento della popolazione e sulla progressiva riduzione delle nascite, certificano un avvimento delle dinamiche demografiche che ci sta facendo entrare sempre di più in un inverno demografico, del quale stiamo già iniziando a sentire le drammatiche conseguenze.

In particolare:

- ridotta crescita del PIL;
- crescente insostenibilità del sistema del Welfare, a cominciare da pensioni e sanità;
- minore competitività del nostro Paese, a seguito della progressiva riduzione del numero dei giovani.

L'analisi dei bisogni rappresentati dall'utenza ed accolti dai Servizi Sociali Territoriali nella quotidianità del lavoro, ma anche dall'Ufficio Abitazioni, dall'Assessorato e dalle Associazioni del Terzo Settore, evidenzia la crescente difficoltà di nuclei familiari e adulti fragili a provvedere autonomamente all'individuazione di soluzioni abitative alternative in prossimità dello sfratto dall'alloggio occupato.

L'aumento dello squilibrio indotto dalla crisi economica e la contestuale diminuzione della capacità di spesa, accresce l'incapacità delle famiglie con minori o dei singoli adulti a mantenere uno standard di vita sostenibile e far fronte ai costi di mantenimento di un alloggio.

Tutti gli indicatori dell'ultimo censimento ISTAT (dicembre 2020) confermano un invecchiamento continuo e apparentemente inesorabile.

Rispetto all'inizio del decennio aumentano infatti l'età media (da 44,5 a 46 anni), la quota di over75 (il 13% della popolazione, due punti percentuali in più rispetto all'inizio del decennio) e pure quella di over85 (dal 3,6% al 4,2%). Cala invece il numero di ultracentenari sparsi per il territorio regionale (dai 1.533 a 1425) così come diminuisce il peso percentuale dei bambini: la popolazione residente fino a 4 anni, che nel 2011 era salita al 4,69% del totale, ora rappresenta soltanto il 3,79% degli emiliano-romagnoli. Non basta, in questo senso, l'apporto dei cittadini stranieri, i quali sono cresciuti sia in termini assoluti (da 452 mila a 537 mila) sia di incidenza sulla popolazione (dal 10 al 12%), ma soprattutto nelle classi di età comprese tra i 30 e i 69 anni.

È quindi necessario attivare politiche che aiutino concretamente ad invertire il *trend* negativo delle nascite.

È auspicabile a questo proposito che la Regione Emilia-Romagna si ponga come obiettivo a medio termine (5-10 anni max.) di contribuire ad innalzare il tasso di fecondità dall'attuale 1,41 figli per donna, a 2,1 figli per donna, necessario a mantenere l'equilibrio demografico.

E questo non obbligando ad avere figli chi non li desidera, ma semplicemente aiutando le coppie ad avere il numero dei figli che desiderano (la media dei figli desiderati è superiore a 2).

Le famiglie svolgono una funzione fondamentale, dati i molteplici compiti che assolvono a favore della qualità della vita presente e dello sviluppo della società futura:

- procreativi
- educativi
- assistenziale
- di cura
- solidarietà e coesione sociale
- economici
- protezione dai pericoli esterni
- socializzante
- trasmissione culturale
- sostegno nelle avversità.

La famiglia rappresenta inoltre la prima palestra di vita e di socialità, soprattutto se sono presenti altri fratelli, con cui si impara prima la condivisione e l'accettazione degli 'altri', e non soltanto dell' 'io'.

Si pensi ad esempio, durante la lunga fase di emergenza sanitaria ad oggi non ancora conclusa, alle oggettive ulteriori difficoltà legate all'assenza di socializzazione e di confronto fra pari sofferte dai figli unici a causa delle limitazioni imposte dalla pandemia. Si rende cioè necessario adottare sempre più un approccio sistemico e considerare che il mutare di atteggiamento o di condizione di un componente genera ricadute sugli altri e li espone alla vulnerabilità.

La famiglia rappresenta peraltro la risposta più efficace al progressivo individualismo e, soprattutto, alla conseguente solitudine che caratterizza la nostra società.

Per avviare efficacemente politiche familiari e di sostegno alla natalità, il primo passo è rappresentato dalla accettazione di alcuni principi basilari:

1. I figli rappresentano un bene sociale e una ricchezza da tutelare, a beneficio di tutta la società;
2. Le politiche assistenziali non coincidono con le politiche familiari, ma ne rappresentano solo una parte, anche se importante;
3. Il sistema fiscale e tariffario regionale deve attenersi a principi di equità non solo verticale (chi più guadagna, più paga), ma anche orizzontale, che tengano adeguatamente conto di quante persone vivono in base a un determinato reddito;
4. La nascita di un figlio non deve rappresentare un elemento di progressivo impoverimento del nucleo familiare, come invece adesso avviene (in Italia la nascita del 3° figlio - dati ISTAT - fa sì che la famiglia abbia il 42,0% di probabilità di entrare nella fascia di povertà relativa, addirittura al 59,9% per le famiglie del Sud Italia).
5. Esistono diversi principi fondamentali della Costituzione (artt.

29-30-31 sulla Famiglia, art. 53 sulla capacità contributiva) che vengono palesemente disattesi, anche da diverse normative regionali.

La Regione Emilia-Romagna, in base all'art. 9 del suo Statuto, riconosce e valorizza la funzione delle formazioni sociali attraverso le quali si esprime e si sviluppa la dignità della persona e, in questo quadro, lo specifico ruolo sociale proprio della famiglia, promuovendo le condizioni per il suo efficace svolgimento.

La famiglia è tra le principali formazioni sociali attraverso cui si trasmettono e si rinforzano le norme del vivere in comunità e si sviluppa capitale sociale.

La Regione Emilia-Romagna opera per creare le condizioni affinché i cittadini che risiedono sui suoi territori possano perseguire il loro progetto familiare sostenendoli nei momenti di difficoltà relazionale, sociale ed economica.

Per la promozione della genitorialità ed il supporto alle famiglie in tutte le dimensioni della loro vita, Regione e Comuni dell'Emilia-Romagna hanno costituito un sistema di welfare integrato che prevede una pluralità di azioni, partendo dall'idea che non sia individuabile un'unica area di sostegno alle responsabilità familiari ma che essa debba essere composta, armonizzata e sviluppata attraverso una rete differenziata di servizi e interventi.

Un nodo importante di questa rete è certamente rappresentato dai Centri per le famiglie. I centri lavorano in sinergia con i Servizi educativi 0-3 anni, i Consultori familiari, le Pediatrie di comunità, i Punti nascita, i Servizi sociali e di Neuropsichiatria infantile, i settori delle politiche abitative, i servizi domiciliari per anziani e non autosufficienti, i coordinamenti pedagogici, le biblioteche del territorio e i servizi specialistici per problematiche specifiche.

Essi costituiscono un presidio importante per l'accoglienza e il sostegno a tutte le famiglie che attraversano fisiologici momenti di difficoltà o di cambiamento, che possono, se non sono adeguatamente accompagnati e sostenuti, provocare crisi e fratture importanti, a volte insanabili. Lo fanno partendo dall'idea che tutte le famiglie portano al loro interno energie e risorse per superare i momenti difficili e a volte per essere risorsa per altre famiglie in difficoltà

Tuttavia manca attualmente in Emilia-Romagna una legge organica che disciplini questa materia.

La delibera regionale n. 391 del 15/4/2015 "Approvazione Linee Guida regionali per i Centri per le famiglie" prevede che i Centri per le famiglie siano finalizzati:

- a) alla promozione del benessere delle famiglie con figli, anche attraverso la diffusione di informazioni utili alla vita quotidiana, al sostegno delle competenze genitoriali, specie in occasione di eventi critici e fasi problematiche della vita familiare e allo sviluppo delle risorse familiari e comunitarie;
- b) all'integrazione e al potenziamento dell'attività dei servizi territoriali e specialistici finalizzata alla prevenzione del disagio familiare e infantile e alla tutela dei bambini e dei ragazzi;
- c) alla promozione della cultura dell'accoglienza e della solidarietà tra le famiglie.

La Delibera di Giunta regionale 22 novembre 2019, n. 2217 disciplina l'Assegnazione e concessione delle risorse per lo sviluppo e la qualificazione dei Centri per le famiglie esistenti e delle risorse per la natalità, annualità 2020. Il decreto ministeriale di riparto 31 maggio 2019 del Fondo per le politiche della famiglia, per l'anno 2019, ha infatti assegnato alla Regione Emi-

lia-Romagna euro 1.062.000,00, ai quali va aggiunto la quota di cofinanziamento regionale per euro 212.400,00. Il riparto è stato effettuato in base ai criteri sotto riportati:

- Una quota pari al 40% suddivisa in egual misura per ogni Centro per le Famiglie;

- Una quota pari al 55% suddivisa in base alla popolazione 0-17 anni residente al 1/1/2019;

- Una quota pari al 5% ripartita tra i Centri per le Famiglie che garantiscono un'operatività sull'intero ambito distrettuale/ottimale.

I progetti ed attività realizzati dai Centri per le Famiglie, volti a favorire la natalità, devono rispettare le seguenti linee di azione:

- attività informative e di supporto espletate in rete con équipe interdisciplinari rivolte in particolare al periodo prenatale e ai primi mesi di vita del bambino;

- prevenzione delle situazioni di fragilità sociale con l'attivazione di interventi domiciliari per mamme in gravidanza e bambini nei primi mesi di vita anche in collaborazione con i servizi sanitari;

- attivazione di gruppi e azioni di sostegno tra famiglie per facilitare il mutuo aiuto offrendo un sostegno pratico ed emotivo nella quotidianità per accompagnare i futuri neogenitori in questi particolari periodi che influenzano lo sviluppo del bambino.

Nel giugno 2018 l'Assemblea Legislativa dell'Emilia-Romagna con propria Delibera n. 156 del 6 giugno 2018 ha approvato una rilevante novità, attraverso il riconoscimento del Fattore Famiglia quale possibile sistema di determinazione delle rette per i servizi educativi per l'infanzia.

Questo importante principio è stato introdotto con un emendamento presentato dall'allora Vicepresidente della Regione Emilia-Romagna, Elisabetta Gualmini, agli indirizzi di programmazione per il sistema integrato dei servizi educativi per l'infanzia per i bambini in età 0-6 anni relativi al triennio 2018-2020.

Il Fattore Famiglia, se applicato in base alla nostra proposta di legge, potrà riconoscere un maggior peso ai carichi familiari rispetto a quanto avviene oggi con l'Isee, con conseguente riduzione delle rette soprattutto per le famiglie con più figli, quelle in cui sono presenti situazioni di mono genitorialità, disabilità o altri elementi qualitativi che le singole amministrazioni vorranno individuare.

Si tratta di un segnale dato dalla Regione Emilia-Romagna per favorire un maggior ventaglio di interventi a favore delle famiglie e dei figli, che diventano ogni giorno sempre più necessari. Specie in questa fase, in cui stiamo infatti iniziando ad avvertire

le drammatiche conseguenze della denatalità.

L'idea di base del Fattore Famiglia è quella per cui non sono tassabili le spese indispensabili per il mantenimento e accrescimento della famiglia. Il Fattore Famiglia introduce un livello di reddito non tassabile (cosiddetta "no tax area") crescente all'aumentare del numero dei componenti della famiglia secondo una scala di equivalenza. Verrà quindi tassata solo la quota di reddito familiare che eccede il minimo vitale. Il Fattore Famiglia premia le famiglie con più figli (in particolare da 3 figli in su), e le famiglie mono-genitoriali, tanto più quanto il reddito familiare è basso.

Il Fattore Famiglia applicato alle tariffe, invece, interviene sulle scale di equivalenza dell'ISEE, incrementandole in base ai carichi famigliari, con conseguente rimodulazione verso il basso dell'ISEE modificato, a cui corrisponde una riduzione delle rette.

Il presente progetto di legge, dopo aver definito Oggetto e Finalità all'art. 1 (nonché le competenze dell'Assemblea Legislativa), è teso all'applicazione del Fattore Famiglia emiliano romagnolo, tenendo conto delle diverse modalità di erogazione delle prestazioni, nell'ambito sociale e nella quota delle prestazioni sociosanitarie, nel sostegno per l'accesso all'abitazione principale, ad eccezione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, nei servizi scolastici e di formazione anche per favorire la libertà di scelta educativa, nel trasporto pubblico locale e nei servizi al lavoro (art. 2). Diventa perciò essenziale eliminare gli ostacoli alle nuove nascite e alla formazione di nuove famiglie, in collaborazione con gli enti locali.

I principi per la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore Famiglia regionale (Art. 3), devono tenere conto della presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità e di persone non autosufficienti, nel caso di genitori separati del contributo per il mantenimento dei figli, elementi di priorità per le famiglie che hanno in essere un mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, per l'anzianità di residenza in regione. I beneficiari devono essere in regola con il pagamento delle imposte e non avere in precedenza occupato abusivamente appartamenti e/o terreni.

Il progetto di legge prevede poi l'introduzione (Art. 4) dell'Osservatorio per l'attuazione del Fattore Famiglia che dovrà essere composto da almeno tre consiglieri regionali, la Clausola Valutativa (Art. 5) in base alla quale la Giunta regionale presenta all'Assemblea Legislativa una relazione triennale e la Norma Finanziaria all'art. 6.

PROGETTO DI LEGGE**Art. 1***Oggetto e finalità*

1. In attuazione dell'articolo 9, comma 1, lettera b), dello Statuto regionale e degli articoli 2, 29, 30 e 31 della Costituzione e nel rispetto della normativa statale in materia di indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), è istituito il Fattore Famiglia emiliano romagnolo quale specifico strumento integrativo per la definizione delle condizioni economiche e sociali che consentono alla famiglia di accedere alle prestazioni erogate dalla Regione Emilia-Romagna, nonché alle prestazioni erogate dai comuni per interventi e finanziamenti provenienti dalla Regione Emilia-Romagna.

2. Ai fini della presente legge si intende per Fattore Famiglia emiliano romagnolo un indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale che, nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 5 dicembre 2013, n. 159 (Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)), garantisce condizioni migliorative, integrando ogni altro indicatore, coefficiente, quoziente di premialità per le famiglie, al fine della individuazione delle modalità di accesso alle prestazioni, negli ambiti di applicazione stabiliti dall'articolo 2.

3. L'Assemblea legislativa ogni tre anni, su proposta della Giunta Regionale, previa consultazione dell'Osservatorio sull'attuazione del Fattore Famiglia costituito con le modalità di cui all'articolo 4 e sentite le competenti commissioni consiliari, approva i criteri e le modalità attuative del Fattore Famiglia emiliano romagnolo.

Art. 2*Obiettivi e Ambiti di applicazione*

1. La Regione, nel rispetto della libera scelta delle famiglie, si prefigge di realizzare i seguenti obiettivi:

- a) valorizzazione e riconoscimento della famiglia nella sua veste di unità di servizi primari e luogo di rilevazione dei bisogni, in quanto riferimento essenziale dei servizi pubblici e privati;
- b) sostegno e promozione della volontà procreativa anche mediante azioni e strumenti atti alla limitazione delle barriere di ordine economico che ostacolano le nuove nascite e la formazione di nuove famiglie e l'accrescimento di quelle esistenti, prevenendo in particolare situazioni di disagio, povertà ed esclusione sociale;

c) diffusione del Fattore Famiglia emiliano romagnolo presso gli enti locali della regione.

2. Il Fattore Famiglia emiliano romagnolo può trovare applicazione, tenendo conto delle diverse modalità di erogazione delle prestazioni:

- a) Nell'ambito sociale e nella quota a valenza sociale delle prestazioni sociosanitarie;
- b) nel sostegno per l'accesso all'abitazione principale;
- c) nei servizi scolastici;
- d) negli interventi a sostegno della formazione lavorativa;
- e) nel trasporto pubblico locale;
- f) negli interventi volti a favorire l'accesso all'attività sportiva.

3. È facoltà della Regione Emilia-Romagna individuare ulteriori e diversi ambiti applicativi nel rispetto delle finalità della presente legge.

Art. 3*Principi per la determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore Famiglia*

1. Nella determinazione dei criteri e delle modalità attuative del Fattore Famiglia emiliano romagnolo, la Giunta Regionale, tenuto conto della rilevanza del numero dei componenti del nucleo familiare, può prevedere specifiche agevolazioni integrative che tengano conto, a parità di altri fattori: della presenza nel nucleo familiare di persone con disabilità e di non autosufficienti, così come individuate ai sensi dell'Allegato 3 al d.p.c.m. 159/2013; della composizione del nucleo familiare, dell'età dei figli e dello stato di famiglia monogenitoriale, nonché, nel caso di genitori separati, del contributo per il mantenimento dei figli stabilito a seguito di provvedimento dell'Autorità giudiziaria.

2. La Regione garantisce ai cittadini la gratuità del servizio di elaborazione dell'indicatore Fattore Famiglia emiliano romagnolo.

3. Possono accedere ai benefici previsti dalla legge i componenti dei nuclei familiari che abbiano adempiuto al pagamento delle imposte regionali e, nel caso di genitori separati, al pagamento del contributo per il mantenimento dei figli disposto dal provvedimento dell'Autorità Giudiziaria. Sono esclusi dai benefici previsti dalla legge i nuclei familiari:

- a) che occupino o abbiano occupato abusivamente appartamenti/terreni pubblici o privati;
- b) che non abbiano ottemperato all'obbligo scolastico dei minori.

Art. 4*Osservatorio per l'attuazione del Fattore Famiglia*

1. Entro tre mesi dalla entrata in vigore della presente legge, la Giunta Regionale istituisce l'Osservatorio per l'attuazione del Fattore Famiglia emiliano romagnolo e ne determina il regolamento.

2. La composizione dell'Osservatorio è demandata alla Giunta Regionale, tuttavia sarà sempre composto da almeno tre consiglieri regionali, due facenti parte della maggioranza ed uno della minoranza designati dall'Assemblea Legislativa, un membro designato dall'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) e un numero da definire di rappresentanti delle associazioni familiari comparativamente più rappresentative del territorio regionale. L'Osservatorio dura in carica tre anni.

3. L'Osservatorio effettua il monitoraggio degli impatti del Fattore Famiglia emiliano romagnolo sull'efficacia dei servizi erogati e trasmette la propria relazione annualmente alle competenti commissioni consiliari.

4. La partecipazione all'Osservatorio è a titolo gratuito.

Art. 5*Clausola Valutativa*

1. L'Assemblea Legislativa esercita il controllo sull'attuazione della presente legge e valuta i risultati conseguiti nell'agevolare la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose, nonché nel tutelare la famiglia attraverso adeguate politiche sociali, economiche e fiscali.

2. A tal fine, la Giunta regionale presenta all'Assemblea Legislativa una relazione triennale che fornisce informazioni sui seguenti aspetti:

- a) numero e caratteristiche delle famiglie coinvolte;
- b) numero dei comuni che hanno accolto e applicato il provvedimento;
- c) eventuali criticità emerse nel corso dell'attuazione della pre-

sente legge, comprese quelle evidenziate dai soggetti interessati.

3. La valutazione degli effetti della presente legge deve essere promossa dalla Regione Emilia-Romagna anche attraverso forme di partecipazione dei cittadini e dei soggetti che attuano gli interventi previsti. In particolare, la Giunta Regionale deve dare atto, nella relazione triennale di cui al comma 2, dell'attività di monitoraggio sull'attuazione del Fattore Famiglia emiliano romagnolo svolta dall'Osservatorio di cui all'articolo 4.

4. La Giunta regionale rende accessibili i dati e le informazioni raccolte per le attività valutative previste dalla presente legge. L'Assemblea Legislativa rende pubblici i documenti che concludono l'esame svolto, unitamente alla relazione che ne è stata oggetto.

Art. 6

Norma Finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, la Regione fa fronte mediante l'istituzione nella parte di spesa del bilancio di previsione regionale di appositi capitoli nell'ambito

di missioni e programmi specifici, la cui copertura è assicurata dai fondi a tale scopo accantonati nell'ambito del fondo speciale di cui alla Missione 20 Fondi e accantonamenti - Programma 3 - Altri fondi "Fondo speciale per far fronte agli oneri derivanti da provvedimenti legislativi regionali in corso di approvazione - Spese correnti" del bilancio di previsione della Regione Emilia-Romagna 2021-2023.

2. La Giunta regionale è autorizzata a provvedere, con proprio atto, alle relative variazioni di bilancio che si rendessero necessarie.

3. Per gli esercizi successivi, la Regione provvede al finanziamento degli interventi di cui alla presente legge nell'ambito delle autorizzazioni di spesa annualmente disposte dalla legge di approvazione del bilancio, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 38 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42).