

PROPOSTA DI LEGGE “ISTITUZIONE DEL FATTORE FAMIGLIA IN VALLE D’AOSTA”

RELAZIONE D’AULA - ANDREA MANFRIN

La presente proposta di legge intende introdurre e applicare in Valle d'Aosta il Fattore famiglia, ma che cosa si intende oggi per Fattore famiglia?

Il fattore famiglia è un indicatore sintetico della situazione reddituale e patrimoniale che garantisce condizioni migliorative, integrando ogni altro indicatore, ad esempio l'ISEE, con un coefficiente e quoziente di premialità per le famiglie, al fine di individuare eque modalità di accesso alle prestazioni sociali e ai servizi a domanda individuale erogati dalla pubblica amministrazione.

Il Fattore famiglia, quindi, operativamente, è una rideterminazione dell'ISEE nazionale e presenta scale di equivalenza più articolate, in grado di cogliere in modo più preciso le molteplici dimensioni del bisogno. In particolare:

1. incrementa i pesi dei figli, che non sono considerati come dei componenti generici e, per essi, considera anche la fascia di età di appartenenza;
2. tiene in maggiore considerazione il peso della presenza di disabilità, valutando anche il grado della stessa;
3. considera maggiormente il caso di un genitore solo, madre/padre con i figli;
4. considera il caso di perdita di reddito derivante da problemi di lavoro;
5. riconosce maggiore peso alla persona che vive da sola (per esempio, al costo della vita più elevato dei padri separati);
6. considera la presenza di figli gemelli.

In buona sostanza, quindi, il Fattore famiglia premia e sostiene la famiglia adattando in maniera più favorevole i criteri e i bisogni delle famiglie.

Questo coefficiente è già stato applicato, con successo, in diverse Regioni italiane, dal Veneto alla Lombardia al Lazio. E per quale motivo, quindi, così tante Regioni hanno deciso di mettere in campo questa misura dedicata alle famiglie?

La risposta arriva dall'analisi dei dati demografici. Come sappiamo, infatti, in tutto il Paese è in corso ormai da anni una progressiva riduzione del numero di nascite annue: il calo è dovuto in parte al minor numero di figli che vengono messi al mondo (i tassi di fecondità sono infatti in calo) e in parte alla minore presenza di donne in età feconda. Un indicatore utile per studiare la natalità è dato dal rapporto tra i nati vivi e la popolazione media annua (tasso grezzo di natalità per mille residenti). Le analisi fatte dall'Università Cattolica del Sacro Cuore sulla nostra Regione, dal titolo "Struttura e dinamica demografica della Regione Valle d'Aosta e delle sue aggregazioni infraregionali", descrivono e analizzano le dinamiche demografiche del

recente passato, mettendo in luce le possibili criticità per il territorio e delineando i possibili scenari futuri a breve termine.

Nello studio, risalente a dicembre 2021, si evidenzia come la Valle d'Aosta abbia "anticipato il crollo delle nascite rispetto al resto del Paese. Il numero medio di figli per donna è sceso sotto 2 a metà anni Settanta del secolo scorso e sotto 1,5 prima della fine di tale decennio. È quindi da più di 40 anni che si trova in accentuata crisi demografica. La regione è scesa poi al punto più basso, attorno a 1 figlio per donna, nella prima metà degli anni Novanta. Come gran parte delle regioni del Nord Italia ha poi evidenziato un'inversione di tendenza dal 1995 in poi. In questa fase la regione ha mostrato una capacità di ripresa tra le più intense del Paese, tanto da portarsi sopra la media nazionale lungo la prima decade del nuovo secolo e tornando temporaneamente sopra 1,5, raggiungendo i livelli medi europei. Questa fase particolarmente favorevole va presa come punto di riferimento perché dimostra che una inversione di tendenza solida può essere ottenuta, con una capacità reattiva che la Valle d'Aosta ha mostrato di avere anche in misura maggiore delle altre regioni, tanto da partire, appunto, dai livelli sotto la media nazionale a valori in linea con la media dell'Unione europea. Ma allo stesso modo va notato come il percorso successivo sia stato più negativo rispetto al dato nazionale. Come per il resto dell'Italia l'impatto della Grande recessione ha, infatti, interrotto la fase positiva dell'andamento della fecondità e ha portato la curva a virare di nuovo verso il basso. Nella fase tra uscita dalla recessione e impatto della pandemia, il numero medio di figli per donna della Valle d'Aosta dai valori tra i più alti in Italia è sceso sotto la media nazionale".

Sempre il medesimo studio evidenzia come si sia entrati, per la persistente denatalità passata, in una fase di riduzione della popolazione in età riproduttiva oltreché di quella attiva: le poche nascite passate riducono la popolazione oggi nell'età in cui si forma una propria famiglia, con conseguenti ancor meno nascite future.

Per la Regione Valle d'Aosta le proiezioni Istat 2020 illustrano una riduzione della popolazione attiva da 72.760 unità a 62.193 nel 2036. La popolazione anziana (dai 65 anni in su) subirà invece un incremento passando da 30.220 unità nel 2021 a 37.095 nel 2036. L'entità dell'indebolimento della componente della popolazione che maggiormente contribuisce alla crescita economica, finanzia e fa funzionare il sistema di welfare si può ottenere facendo il rapporto tra tali due fasce d'età. In Francia la fascia 30-34 è circa il 90 per cento della fascia 50-54, si scende attorno all'85 per cento in Germania, al 75 per cento in Spagna, al 67 per cento in Italia, al 58 per cento per la Valle d'Aosta.

Anche l'ultima analisi Istat conferma questa tendenza, nel corso del 2024 in Valle d'Aosta, infatti, sono nati 613 bambini, contro i 700 del 2023, con un calo del 10,7%. Il tasso di natalità regionale è sceso al 5,2 per mille, mentre quello di mortalità è

salito all'11,6 per mille, portando il saldo naturale a -6,4 per mille. Il tasso di fecondità è di 1,05 figli per donna, uno dei più bassi a livello nazionale.

Risulta quindi assolutamente lampante che senza una urgente inversione di tendenza della natalità e un rafforzamento anche nel breve e medio periodo della popolazione in età attiva il rischio sia quello di scivolare in una spirale negativa che porta ad un continuo aumento degli squilibri strutturali e indebolisce le possibilità di sviluppo economico e sostenibilità sociale.

Come agire quindi per invertire questa tendenza? Sempre lo studio ci viene in aiuto, nelle sue conclusioni, dove si evidenzia, fra le altre cose, la necessità di favorire condizioni sociali e ambientali correlate ad una buona salute - come ad esempio la riduzione delle diseguaglianze socio-economiche, il potenziamento delle reti sociali di vicinanza e supporto, la creazione di spazi abitativi che facilitino l'interazione tra le generazioni, l'offerta di servizi culturali, impianti sportivi, spazi, tariffe agevolate per svolgere costantemente attività fisica a tutte le età - può aiutare i cittadini ad invecchiare bene, fornendo un proprio contributo positivo a vari livelli della società, e riducendo anche i costi per i servizi sanitari. Ma è, allo stesso tempo, necessario ridurre gli squilibri, prendendo spunto da quello che è stato fatto in Germania.

Come ben espresso nel report del "Federal Institute for Population Research" che fa il punto dell'andamento demografico tra il 2010 e il 2020: "Germany's population will therefore decline, but at a much more moderate pace than assumed just few years ago. The resulting consequences will most likely be far less dramatic than feared in the late 1990s". Le nascite nel 2019 sono state 113 mila in più rispetto al 2009 (da meno di 700 mila a portarsi vicino alle 800 mila dal 2016 in poi). Il numero medio di figli è salito tra il 2013 e il 2019 è aumentato da 1,33 a 1,43. Come riconosce il report, l'inversione dell'andamento delle nascite (e il conseguente contenimento degli squilibri demografici) è stato possibile grazie, fra le altre iniziative, all'introduzione da una parte di politiche familiari sia in termini economici che di investimento sui servizi dall'altra comprendendo il ruolo rilevante del costo delle abitazioni, assieme alle politiche che favoriscono l'incontro tra domanda e offerta di lavoro ed intervenendo di conseguenza.

Questa è la strategia che si rivela maggiormente efficace per evitare gli scenari più negativi, soprattutto per le realtà territoriali che già presentano, come la Valle d'Aosta, squilibri rilevanti tra anziani e fasce d'età più giovani. L'inversione di tendenza deve combinare capacità di attrazione in coerenza con la vocazione del proprio territorio e investimento sulla qualità dei servizi che promuovono la realizzazione dei progetti di vita assieme a quelli lavorativi. È necessario, inoltre, agire in modo urgente, perché più ci si sposta in avanti nel tempo e più gli squilibri compromettono la struttura per età della popolazione indebolendo le capacità di risposta endogena. La denatalità passata, attraverso la riduzione delle potenziali madri, mette un'ipoteca sempre più pesante sulla vitalità futura.

A fronte di questa analisi non si può non osservare come il Fattore famiglia sia precisamente ascrivibile a questa fattispecie. I benefici del Fattore famiglia sulla crescita demografica e sul supporto alle famiglie sono stati ben evidenziati nel progetto pilota realizzato a Castelnuovo del Garda, prima amministrazione a dotarsi del Fattore famiglia. Il Comune, che all'inizio del 2003 contava 8.900 abitanti ed è cresciuto con un tasso costante sino a raggiungere 13.370 abitanti nel 2021. La politica urbanistica, accompagnata dalla realizzazione di importanti opere pubbliche, soprattutto nell'edilizia scolastica, e da politiche sociali e politiche familiari efficaci, ha creato un habitat favorevole per una comunità che è tornata a essere generativa. Il rapporto nascite/morti nel 2001 era intorno a 1 ed è ora intorno a 1,7. Visto il successo, l'esperimento è stato esteso a diverse altre comunità che via via lo hanno adottato: Zevio, Nogarole Rocca, Gazzo Veronese, Salizzole, San Pietro di Morubio, Sona, Bossolengo, Torri del Benaco, Cavaion Veronese, Pastrengo, Valeggio sul Mincio, Legnago, San Pietro in Cariano, Negrar in provincia di Verona, Conegliano Veneto in provincia di Treviso, Limbiate, Cerea, Brugherio, Giussano, Besana in Brianza, Carate Brianza, Muggio, Seveso, in provincia di Monza e della Brianza, Laverno Mombello (Varese), Lerici (La Spezia) e Vallecrosia (Imperia). E poi Forlì, Verona, Lecce, Lodi, Reggio Calabria. Insomma una espansione a macchia d'olio, confortata dai dati demografici e sociali.

A che punto siamo in Valle d'Aosta?

La legge regionale 21 dicembre 2016 (Legge di stabilità regionale per il triennio 2017/2019), all'articolo 17, disciplina un primo impegno alla creazione di un gruppo di lavoro proprio sul fattore famiglia, pur senza nominarlo direttamente, e più precisamente "La Giunta regionale, allo scopo di riconoscere il maggior aggravio determinato dalla numerosità dei nuclei familiari e dalle situazioni che contribuiscono ad appesantire l'economia familiare, quali, ad esempio, la presenza di coniuge e figli a carico, di persone con disabilità o non autosufficienti, la monogenitorialità, la vedovanza, istituisce un apposito gruppo di lavoro con il compito di elaborare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, un sistema che introduca fattori proporzionali al carico familiare, finalizzati ad integrare le correnti modalità in uso per il calcolo delle tariffe dei servizi scolastici, sociali, sanitari e di altro genere a carico delle famiglie".

In una riunione della V Commissione consiliare, avvenuta il 19 maggio 2017, l'allora assessore alla sanità, salute e politiche sociali Luigi Bertschy informava i commissari di aver predisposto, per quanto riguarda la tematica relativa alla famiglia, una deliberazione per la costituzione di un gruppo di lavoro interistituzionale che studi le modalità e i tempi di adozione del Fattore famiglia in Valle d'Aosta.

Pochi giorni dopo, il 29 maggio, viene effettivamente approvata la deliberazione della Giunta regionale n. 689/2017 e il gruppo di lavoro interistituzionale, costituito dai rappresentanti del Forum delle famiglie e dai dirigenti afferenti agli assessorati regionali della sanità, salute e politiche sociali, attività produttive, energia, politiche

del lavoro e ambiente, istruzione e cultura, opere pubbliche, difesa del suolo e edilizia residenziale pubblica e turismo, sport, commercio e trasporti, inizia a studiare l'applicabilità di strumenti da affiancare all'ISEE che permettano a famiglie con minori, persone non autosufficienti e con disabilità di essere maggiormente tutelati rispetto ai bisogni di sostegno, assistenza e cura.

A febbraio 2018, sempre l'assessore Bertchy, rispondendo ad una iniziativa sui voucher asilo, iscriveva l'azione quale "prima risposta alle necessità delle famiglie nell'ambito di un più ampio progetto sul fattore famiglia".

Il 7 maggio 2018, con la deliberazione della Giunta regionale n. 567/2018 ed il collegato provvedimento dirigenziale n. 2891 veniva approvata la realizzazione di uno studio di fattibilità finalizzato all'adozione del "Fattore famiglia" in Valle d'Aosta le cui risultanze venivano rese note il 2 ottobre 2018. Nello studio si simula l'applicazione del Fattore famiglia a tre diversi sostegni o servizi erogati dalla Regione, ovvero Bon de chauffage, collegi e convitti, doposcuola, e i risultati sono incoraggianti. Nello studio si evidenzia come il Fattore famiglia si riveli uno strumento di perequazione e di efficienza amministrativa che "indirizza le scelte sull'uso del denaro pubblico verso un utilizzo più equo ed efficiente, secondo le caratteristiche effettive dei nuclei familiari, generando anche un risparmio di risorse finanziarie". Nelle diverse simulazioni si può apprezzare come le famiglie con una maggiore necessità ottengano un miglior riconoscimento della propria condizione e di come, ad esempio nel caso del Bon de chauffage, "la parte del contributo collegata all'ISEE si presenta fortemente sperequata, perché la corresponsione del contributo per scaglioni ISEE per minime differenze di reddito determina sostanziali differenze dello stesso".

Con la nuova legislatura, anche a fronte dei dati forniti dallo studio, è stata organizzata con deliberazione della Giunta regionale n. 1386/2018 una conferenza regionale della famiglia che si è svolta il 29 novembre 2018, nella quale sono stati presentati i benefici del Fattore famiglia e delle relative scale di equivalenza dal suo primo promotore, l'ex sindaco di Castelnuovo del Garda e presidente nazionale A.F.I. In quella occasione sono stati presentati i risultati relativi al Comune di Castelnuovo del Garda, dove è utilizzato da quattordici anni, con l'esito di una riduzione del decremento demografico e di un abbassamento dell'età media della popolazione. In seguito è stato presentato lo studio di fattibilità per la Regione Valle d'Aosta unitamente al portale che permette di gestire le pratiche di richiesta di contributo o riduzione di rette in un rapporto diretto con le famiglie richiedenti. Tra gli aspetti che sono stati evidenziati dai relatori anche il fatto che l'applicazione del Fattore famiglia consenta, rispetto all'ISEE, un maggiore controllo della situazione reale del nucleo richiedente e una valutazione più dettagliata della sua condizione sociale ed economica, con la conseguenza di una distribuzione delle risorse più equa, più trasparente e più agevole per la pubblica amministrazione.

A dimostrazione della bontà della scelta di introdurre il Fattore famiglia anche nella nostra Regione, la sua realizzazione, anche con strumenti legislativi, è stata indicata più volte in diversi DEFR. A novembre 2017, per la prima volta, viene inserito nel DEFR 2018-2020, e più precisamente al punto "4.2. Sanità, benessere e inclusione sociale" viene preconizzato un intervento legislativo con uno specifico passaggio sul Fattore famiglia, ovvero "introduzione del Fattore famiglia quale correttivo da applicare all'indicatore del reddito". Lo stesso impegno verrà inserito e reiterato più volte in diversi DEFR seguenti, ad esempio in quello del 2019-2021 (4.4.1. Interventi legislativi In tali ambiti, anche nell'ottica della necessaria continuità del processo di riforma dei servizi in ambito sanitario e sociale in atto, sono programmati i seguenti interventi legislativi: [] ; introduzione del Fattore famiglia quale correttivo da applicare all'indicatore del reddito), quello del 2020-2022 (Obiettivo di governo: Riorganizzare il welfare adottando un unico percorso di sostegno a favore delle persone e delle famiglie in condizione di disagio socio economico (misura unica) per superare l'attuale frammentazione e sovrapposizione di aiuti. È altresì necessario performare il modello esistente di conciliazione lavoro-famiglia e di attenzione ai disabili e ai nostri anziani: [] Applicare il fattore famiglia quale strumento ad integrazione dell'ISEE per tener maggiormente conto dei carichi familiari) e 2022-2024 (1.3 Politiche sociali: Sarà sviluppato il fattore famiglia con una revisione e un coordinamento delle iniziative in materia partendo dai contributi erogati dall'Assessorato alla Sanità, Salute e Politiche sociali per poi coinvolgere tutti i principali contributi a sostegno delle famiglie).

Ultima, in ordine di tempo, proprio collegato al DEFR 2023-2025, è l'approvazione di un ordine del giorno, oggetto n. 2051 del 1° dicembre 2022, avente ad oggetto la "Realizzazione Fattore famiglia Vda", approvato con larghissima maggioranza (32 voti su 34) che impegnava l'assessore competente a predisporre ogni attività necessaria al fine di valutare l'applicazione, anche in Valle d'Aosta, del Fattore famiglia, confermando la volontà, anche di questo Consiglio, di voler intraprendere il percorso che porti, finalmente, alla realizzazione di questo importante strumento.

La bontà dello strumento è dimostrata anche dalle audizioni, poiché sia il CODACONS audito il 17 dicembre 2024, sia il Forum delle associazioni familiari della Valle d'Aosta audito il 22 gennaio 2025 che l'Avvocato Amato, consulente dell'assessorato alla Famiglia e alle politiche sociali della regione Sicilia e presidente dei Giuristi per la Vita, audito il 09 aprile 2025 hanno espresso parere positivo, cosa che contrasta nettamente con quello negativo espresso dalla maggioranza.

La proposta di legge infatti rappresenta un passo significativo verso un sistema di welfare più inclusivo e rispondente alle esigenze delle famiglie valdostane.

Quanto brevemente riportato nella presente relazione evidenzia come le analisi già effettuate, gli approfondimenti già intrapresi, i gruppi di lavoro già costituiti e la volontà politica, espressa a più riprese, abbiano portato ad una valutazione positiva dello strumento, al punto da essere considerato meritevole di un intervento

legislativo dedicato. Questo non può che essere la conferma dell'impegno nei confronti delle famiglie a maggior rischio di fragilità, con una serie di dispositivi e azioni che affrontino il tema trasversale della crescita di una comunità attraverso la promozione di politiche familiari forti e coerenti. Non si possono, a questo proposito, dimenticare le parole di Émile Chanoux (*Le régionalisme, avant 1932*, p. 280) "Impossible de détruire la famille sans causer des perturbations très graves dans la société... Passer de l'individu à l'Etat sans aucun organe intermédiaire, c'est vouloir construire une maison avec du sable".

Ecco perché risulta necessario creare un ambiente favorevole alle coppie che desiderano avere figli con l'applicazione del Fattore famiglia e fornire servizi sostenibili in termini di tempo, flessibilità e costo. Solo allora, quando una famiglia si sentirà sostenuta, affiancata ed incoraggiata dalla comunità in cui vive - e non si vedrà soffocata dal tempo che non ci sarà più e dai costi insostenibili - penserà con gioia e non con preoccupazione a mettere al mondo un altro figlio, se non il primo.