

Osservatorio sulle fonti

ITINERARI COSTITUZIONALI DELLA VALUTAZIONE DI IMPATTO FAMILIARE ALLA LUCE DEL *FAMILY MAINSTREAMING*

di *Leonardo Bianchi**

SOMMARIO: 1. La problematica attuazione costituzionale del *favor familiae* ex art. 31 della Costituzione. – 2. Il *family mainstreaming* tra diritto europeo e diritto interno. – 3. La Valutazione di Impatto Familiare della legislazione. – 4. Trasversalità e prospettive *de jure condendo* della Valutazione di Impatto Familiare.

This paper examines both procedure and problem concerning the family mainstreaming to carry out the favor familiae ex art. 31 of the Italian Constitution. It focuses critically on the connection between European law and inner law. It examines the rules assessment of family impacts in Italian rules and regulations, the crossship of this kind of assessment and perspectives de jure condendo.

* Ricercatore di Diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Firenze.

Osservatorio sulle fonti

1. La problematica attuazione costituzionale del favor familiae ex art. 31 della Costituzione

Lo stimolo ad una riflessione sull'impatto che le decisioni politiche statali e regionali, legislative ed amministrative, esercitano sulla famiglia è sollecitato dalla considerazione che, sebbene numerosi interventi nel corso della storia repubblicana, abbiano riguardato tali decisioni a sostegno dei componenti della famiglia, queste si sono rivelate, in definitiva, fin qui carenti e non adeguatamente efficaci¹. Pare doveroso, invece, muovere dalla considerazione che il riconoscimento costituzionale della famiglia quale società naturale all'art. 29 implichi che la famiglia stessa preesista allo Stato, collocandosi nel quadro delle formazioni sociali cui si riferisce l'articolo 2 della Costituzione ed, anzi, per la sua peculiarità di maggior prossimità alla persona, tra le diverse formazioni sociali, sia meritevole di una speciale garanzia della sua autonomia, che, da un lato, impedisca che i diritti della famiglia (riconosciuti dall'art. 29 della Costituzione) siano funzionalizzati ad interessi diversi da quelli di cui sono portatori i suoi componenti, dall'altro, richieda una politica costituzionale di promozione, prima ancora che di difesa, della famiglia, alla luce di quanto previsto dall'art. 31 della Costituzione, come necessità di agevolare la formazione della famiglia e l'adempimento dei relativi compiti.

Tali temi finiscono per incrociare l'interrogativo se la famiglia abbia o meno una propria soggettività o possa almeno considerarsi centro autonomo di interessi non coincidenti con quelli dei singoli componenti e ad essi superiori. Il discorso deve prendere le mosse dall'art. 31 Cost. e dal dovere dei pubblici poteri di intervenire ad agevolare l'assolvimento dei compiti della famiglia, e va, quindi, incentrato sulle politiche di sostegno alla famiglia. La famiglia infatti costituisce formazione sociale volta a favorire lo sviluppo della persona ed il realizzarsi dei diritti fondamentali della medesima. E', dunque ad essa che viene demandato il compito di determinarne l'assetto e gli obiettivi da raggiungere, il tenore di vita, i bisogni da soddisfare, senza che dall'alto possa provenire alcuna imposizione: in questo processo, costantemente sottoposto a ridefinizione, devono armonizzarsi fra di loro interessi individuali differenti per il raggiungimento di obiettivi comuni.

In questo senso, dunque, si può sostenere che l'interesse della famiglia è l'interesse comune ai propri membri, che può comportare anche il sacrificio di interessi individuali ed egoistici, consentendo, così, che la famiglia si configuri come centro di imputazione di un interesse diverso da quello dei singoli componenti (l'interesse comune della famiglia, appunto, che richiede la garanzia del soddisfacimento di appositi diritti), provvisto non solo di una fisionomia, ma anche di una soggettività giuridica propria. Sicché, sia pur limitatamente al fatto che la vita familiare può comportare (e comporta in effetti) il

¹ Così, da ultimo, I. NICOTRA, *La famiglia in "divenire" dinanzi ad un legislatore "fuori tempo massimo"*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2013/06/NICOTRADEF.pdf>, ed A. SAITTA, *Famiglia e politiche promozionali: scorci di un dibattito*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2013/09/Saitta-Catania-2013.pdf>.

Osservatorio sulle fonti

sacrificio di interessi individuali per realizzarne altri di volta in volta ed in concreto preminenti e di cui sono portatori gli altri componenti (si pensi per tutti al dovere di fedeltà o a quello di assistenza morale) tale assetto consente di parlare di un autonomo interesse della famiglia, inteso non come interesse di un soggetto autonomo, ma come interesse comune dei suoi componenti.

Il che non è, peraltro, indifferente rispetto alla nozione che si assuma di famiglia, in quanto, tanto per fare un esempio, nelle cd famiglie o unioni di fatto l'assenza di regole che disciplinano la convivenza rende possibile la configurazione di un interesse comune solo in un senso più limitato rispetto a quello della famiglia fondata sul matrimonio, cioè nella valutazione dell'operato dei genitori nell'esercizio della loro potestà.

Per il fatto stesso di essere menzionata dalla Costituzione e per lo *status* speciale di cui all'art. 31, oltre a discostarsi fermamente da una concezione totalitaria dell'esercizio del potere, per cui l'educazione è riservata allo Stato, il disegno costituzionale non meno fermamente si allontana anche dalla concezione liberale della famiglia, quella secondo cui la famiglia, analogamente al mercato, resta un luogo di pura pertinenza della società civile, di cui il diritto si disinteressa.

Nel disegno costituzionale sembra prevalere, piuttosto, una dimensione istituzionale della famiglia, nel senso di costruire, attorno al diritto di libertà dei singoli a contrarre matrimonio e ad avere una propria famiglia, un'istituzione, dotata di sue caratteristiche essenziali riconoscibili e con un preciso significato giuridico – sociale. Ed è in questo senso che la cd. garanzia istituzionale di cui è dotata la famiglia per dato costituzionale non è che un altro modo di riconoscere alla stessa lo status di “formazione sociale *sui generis*”, “capace di tutelare tutti quegli interessi elementari e basilari ed originari cui essa sola è in grado di provvedere adeguatamente sempre che ne abbia la possibilità”². All'istituto familiare competerebbe, secondo questa visione “neoistituzionalista”, una funzione sociale particolarmente rilevante, essendo essa stessa strumento di attuazione dei diritti sociali dei suoi componenti che in essa svolgono la propria personalità³.

Ciò che mette soprattutto conto rilevare, tuttavia, è che il legislatore sia, anche in considerazione del ruolo di ammortizzatore delle spinte della crisi economico – finanziaria che hanno interessato l'Italia, chiamato a dare attuazione al principio costituzionale enunciato dall'art. 31 cost., mediante interventi dello Stato e degli enti locali con misure volte a favorire la protezione e lo sviluppo della famiglia: chiaramente, ciò dipende non solo dalle decisioni della politica, ma anche dalle risorse disponibili: in tempi di ristrettezze economiche si può puntare maggiormente su misure fiscali più favorevoli per i nuclei monoreddito e per altri tipi di agevolazioni diverse da sussidi in denaro.

In questo senso, va prospettata l'ipotesi di uno sforzo per adottare misure idonee a far sì che la famiglia, possa essere considerata non solo dispensatrice di servizi (assumendo su di sé interamente l'onere di aiutare i familiari in situazione di bisogno) ma

² Così V. TONDI DELLA MURA, *I diritti sociali della famiglia*, in *Dir. Soc.*, 2005.

³ V. L. VIOLINI, *I diritti della famiglia riconosciuti nella Costituzione italiana*, Relazione alla 47° Settimana sociale dei cattolici italiani, Torino, 12 – 15 settembre 2013.

Osservatorio sulle fonti

anche destinataria, ove necessario, della considerazione prima ancora che del sostegno pubblico, per continuare a svolgere realmente il proprio ruolo di cellula fondamentale della nostra società. Ora, è ravvisabile una continuità tra la dimensione individuale e sociale dei diritti fondamentali riconosciuti dall'art. 2 Cost. e lo svolgimento del principio di eguaglianza sostanziale con l'individuazione nella famiglia di uno dei campi d'intervento prioritari sui quali si percepisce la realizzazione dello stato sociale. Questa misura, però, non è determinata soltanto dalla quantità e dalla qualità degli interventi promozionali, ma anche dalla capacità di rendere effettive le politiche di sostegno⁴.

Ed, a questo proposito, va preso atto dei tanti ritardi accumulatisi nella realizzazione di un'organica politica a favore della famiglia, al punto che, in definitiva, si può sostenere che manca nella legislazione nazionale un approccio organico e sistematico alla materia, perché la famiglia è trattata di scorcio in disposizioni che si occupano specificamente di altre tematiche, quali maternità, invalidità, disabilità, lotta alle tossicodipendenze, diritto all'alloggio, diritto alla salute e all'istruzione. La prima forma di intervento legislativo nella quale la famiglia è unitariamente intesa si ha, sostanzialmente, con la legge n. 328 del 2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali" la cui innovatività, ma soprattutto la cui reale precettività è ritenuta, particolarmente dopo la Riforma del Titolo V della Costituzione, assai dubitabile. Il discorso si può ampliare su altri campi di esperienza legislativa: dal reddito minimo di inserimento (D.Lgs. n. 237 del 1998), alla carta acquisti (D.L. n. 112 del 1998), al reddito di ultima istanza (L. n. 350 del 2003), ai settori fiscale e dell'edilizia residenziale pubblica, profili tutti che mostrano l'assenza di un concetto uniforme di famiglia in riferimento ai diversi campi d'esperienza, con problemi, in particolare, sulle prestazioni la cui erogazione è rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Restano, dunque, da definire i contorni ed i contenuti dei rimedi a disposizione a fronte dell'inattività dello Stato, soprattutto laddove oggetto della "prestazione" non erogata dallo Stato sia un intervento legislativo. Certo forte è la constatazione che nella nostra Repubblica, di fatto fondata oggi sulla famiglia non meno che sul lavoro, questa non sia fatta oggetto di un intervento promozionale organico, non sia considerata unitariamente e identitariamente nei vari interventi che, pur prendendo a specifico oggetto altre problematiche (come la scuola, la sanità, le disabilità, il fisco e così via), si limitano a lambirla utilizzandone concetti e visioni spesso assai distanti. Insomma, il fatto che in un Paese nel quale la famiglia occupa un posto sociale di primato, non si sia mai dato attuazione organica e compiuta all'art. 31 Cost., rimasto, quindi, come norma dal contenuto sostanzialmente ottativo dallo svolgimento solo episodico, per non voler dire interstiziale, finisce per configurare un serio problema di attuazione costituzionale, una vera e propria inadempienza ad un compito costituzionale⁵.

⁴ In questo senso A. SAITTA, *op. cit.*, p. 1, sia pur con una forte sottolineatura sulla giustiziabilità dei diritti sociali.

⁵ L. VIOLINI, *op. cit.*, osserva che "a riguardo non poche sono le carenze che si debbono rilevare sia nella configurazione del sistema fiscale sia nella predisposizione dei servizi sociali a sostegno della fami-

Osservatorio sulle fonti

2. Il family mainstreaming *tra diritto europeo e diritto interno*

Il quadro di riferimento normativo, tuttavia, è stato da vari anni arricchito dalla normativa europea, che su questi specifici temi (a differenza di quanto accade, ad esempio, per il cd *gender mainstreaming*) ha assunto essenzialmente i contorni del *soft law*. Mette conto, a questo proposito, sottolineare in particolare quella Risoluzione del Parlamento europeo del 9 marzo 2004 sulla conciliazione della vita professionale, familiare e privata (*GUCE n. C 102 E del 28 aprile 2004*), laddove, al punto 7, quella istituzione “incoraggia gli Stati membri e i paesi aderenti a realizzare un'analisi dell'impatto delle rispettive politiche familiari ("*family mainstreaming*")"; li invita nel contempo a operare una distinzione fra "*gender mainstreaming*" e "*family mainstreaming*"; invita altresì la Commissione europea, nell'ambito della sua comunicazione sull'"analisi di impatto" 2002 (COM(2002) 276), a tener conto delle varie dimensioni e definizioni della famiglia per individuare l'impatto sociale delle misure proposte”.

Ora, è pur vero che la UE si è sempre più ritirata da un coinvolgimento diretto sulle politiche familiari, in considerazione del fatto che i Trattati internazionali (confluiti nel Trattato Costituzionale) statuiscano che la famiglia è materia lasciata agli Stati membri in base al cosiddetto ‘principio di sussidiarietà’. Lo stesso art. 9 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede che “il diritto di sposarsi e quello di costituire una famiglia sono garantiti secondo le leggi nazionali che ne disciplinano l'esercizio” (formalmente avallando sia le legislazioni nazionali che prevedano la famiglia fondata sul matrimonio, a differenza di altri tipi di unioni, sia quelle che prevedono famiglie non costituite sulla base di un matrimonio) e che l'art. 33 della stessa Carta si limita a proclamare che “è garantita la protezione della famiglia, sul piano giuridico, economico e sociale”.

Pur tuttavia, mette conto rilevare che, qualora venga riduttivamente ed impropriamente interpretato come ‘lasciar fare agli Stati membri’, il principio di sussidiarietà non può che finire per creare serie e rilevanti ambiguità, la prima delle quali è che sembra che si escluda che l'Unione Europea come sistema politico si interessi della famiglia, mentre invece tutti i Paesi membri si rendono conto che la condizione della famiglia – e il suo futuro – è un problema politico non solo assai rilevante, ma comune a tutti. Altra seria ambiguità, ma si potrebbe definire anche contraddizione, è che questa interpretazione del principio di sussidiarietà finisce per lasciare intendere che l'UE non interviene

glia stessa. E tale inattuazione risalta particolarmente se si compara la situazione italiana con quella di altri Paesi europei. (...) Più in generale va detto che anche la formazione della famiglia andrebbe incoraggiato: non dimentichiamo, infatti, che per il nostro continente si prospetta il cd. “suicidio demografico” dovuto al fatto che, culturalmente, il modello familiare di tipo istituzionale, stabile, finalizzato al mutuo aiuto e alla procreazione sembra, a detta di molti, essere perdente a favore di una pluralità di forme di aggregazione affettiva che erroneamente si ritengono analoghe alla famiglia ma che sottendono solo alla libera espressione affettiva dei componenti, conclusa la quale ciascuno riprende al sua vita senza assumersi alcuna responsabilità ad esempio nei confronti del coniuge.

Osservatorio sulle fonti

sul benessere delle famiglie, mentre, invece, è vero il contrario solo che si consideri che l'Unione Europea regola, invece, una quantità di settori (lavoro, consumi, tecnologie, istruzione, trasporti, ecc.) che hanno una influenza assai rilevante, anche se indiretta, sulla vita familiare.

Questo stato di cose sta ad indicare che la UE tiene un atteggiamento equivoco verso le tematiche familiari, il che può essere spiegato, considerando che, da un lato, la famiglia è considerata un tema 'sensibile', sul quale esistono molte e diverse visioni tra gli Stati membri a partire dalla nozione stessa di famiglia, che lo rendono tema altamente conflittuale. Dall'altro, la UE non può, però, neppure esimersi dall'affrontare il destino presente e futuro della famiglia, di dare, cioè, anche una qualche forma di attuazione all'art. 33 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, come dimostrato dalle molte Raccomandazioni e Documenti orientativi, riguardanti in particolare i rapporti fra le generazioni ed i temi della riconciliazione tra famiglia e lavoro. Si vedano in particolare la Comunicazione della Commissione UE del 10 maggio 2007 dal titolo 'Promuovere la solidarietà fra le generazioni' e i documenti (in particolare la Nota del Consiglio della UE del 23 maggio 2007) circa l'importanza di promuovere politiche *family friendly* e istituire l'*Alleanza per le famiglie* a livello europeo.

Per l'insieme di questi motivi, si finisce per lasciare la materia familiare ai livelli territoriali più bassi (gli Stati membri, ma non solo) e ci si limita ad affrontare il tema della famiglia in maniera indiretta ed obliqua, cioè ritagliando l'"angolo" della famiglia nel quadro di una trattazione più organica di altri problemi, come quello demografico, la povertà, l'uguaglianza di opportunità, il mercato del lavoro, l'inclusione sociale. Ma ciò significa eludere, anche sotto il profilo giuridico, il problema di fondo, che è quello di che cosa significhi essere e fare famiglia, e quali siano le funzioni sociali della famiglia.

L'UE, in definitiva, stenta a formulare una politica familiare esplicita e diretta, come dimostrato anche dall'impiego a livello normativo di tecniche esclusivamente di *soft law*. Essa si limita a trattare le problematiche familiari da altre angolature: a questo proposito, le preoccupazioni fondamentali sembrano essere il declino demografico (bassa natalità/fecondità) e i correlati problemi di riproduzione della popolazione e di solidarietà fra le generazioni; il ruolo della donna dal punto di vista della sua partecipazione al mercato del lavoro e a tutte le opportunità sociali su basi di parità (*gender mainstreaming*); la mancata inclusione sociale degli individui a causa di pesanti carichi familiari.

Rimane da chiedersi se, anche dal punto di vista comunitario, questo modello di intervento incerto ed ambiguo sia o meno idoneo a ragionevolmente integrare gli stessi termini dell'attuazione dell'art. 33 della Carta. Vi è, tuttavia, da tener conto che le politiche normative ed amministrative dell'Unione Europea sono indirizzate agli individui, non tanto alle formazioni sociali ed alle comunità intermedie. In questo senso depone anche l'uso che, a questo proposito, l'UE fa del principio di sussidiarietà (art. 3B dei Trattati di Maastricht e quelli successivi), per sostenere che la famiglia non è di sua competenza. In realtà, l'Europa è neutrale verso la famiglia, non vuole affrontare direttamente questo problema, lo fa sempre indirettamente come problema di povertà, di inclusione sociale, di mercato del lavoro, di occupazione, ecc., ma mai direttamente. Ri-

Osservatorio sulle fonti

mane aperto, così, il problema del significato propriamente giuridico da attribuire allo stesso art. 33 della Carta, se non si vuole ridurlo ad una mera proclamazione morale: e qui un ruolo decisivo può giocarlo la Risoluzione del Parlamento Europeo del 2004 sopra citata di incoraggiamento e di invito degli Stati membri al *family mainstreaming*. Ma rimane aperto, soprattutto, il problema se e come reagisca sul diritto interno un quadro normativo europeo così definito.

3. La Valutazione di Impatto Familiare della legislazione

L'analisi delle implicazioni giuridiche attuali del tema non può non tenere in considerazione anche di alcune variabili metagiuridiche, tra cui, in primo luogo, la circostanza che il sistema Italia si caratterizza ancora per la mancata sussidiarietà nei confronti della famiglia, anzi, si potrebbe quasi provocatoriamente sostenere, per l'esistenza di una sussidiarietà 'alla rovescia', in quanto sono le famiglie che, fra l'altro, finanziano anche il debito pubblico. Sono esattamente le famiglie che, da un lato, compensano le crescenti deficienze di un sistema di *welfare* pubblico dedicato specificatamente alle problematiche familiari; dall'altro, sostengono il peso (finanziario e non) di un apparato pubblico (Stato, regioni ed enti locali) molto costoso e complessivamente poco efficiente nell'erogare servizi di *welfare*. In definitiva, oggi in Italia la famiglia rimane il più importante ammortizzatore sociale.

Si tratta, allora, di prospettare se un modello di monitoraggio ed analisi normativa centrato sulla prevedibile ricaduta sulla famiglia abbia o meno un suo fondamento costituzionale e comunitario; quali caratteristiche questo modello possa rivestire sul piano del diritto interno, statale e regionale; se tale modello debba limitarsi al solo piano legislativo o possa interessare più piani normativi, ovvero estendersi anche ad alcune più rilevanti categorie di atti di programmazione amministrativa.

Quanto al primo profilo, par di ritenere che quanto osservato nei paragrafi precedenti deponga nel senso sia del recepimento dell'invito del Parlamento europeo rivolto agli Stati membri ormai nove anni fa, dando corpo alle previsioni dell'art. 33 della Carta dei diritti fondamentali, sia nel senso di riprendere a percorrere il sentiero dell'attuazione dell'art. 31 della Costituzione, configurando un modello di intervento legislativo che riconosca alla famiglia un ruolo di formazione sociale da tener presente nell'assunzione di decisioni legislative non solo di settore.

Quanto alle caratteristiche del modello di analisi normativa in questione, esso dovrebbe configurarsi come modello di monitoraggio dei provvedimenti legislativi e valutazione di impatto familiare della legislazione. Nella legislazione dovrebbe, cioè essere introdotto il principio generale secondo cui le misure adottate devono contemplare, tra gli strumenti adeguati volti a monitorare gli effetti degli interventi stessi, in particolare uno strumento che valuti l'impatto della legislazione nazionale e regionale sulla famiglia (a partire dalle materie fiscali e tariffarie).

Questo modello, proprio in attuazione della Risoluzione del Parlamento europeo del 2004, si può affermare in un quadro in cui le politiche di occupazione femminile e pari opportunità (la cosiddetta 'strategia di Lisbona', o *gender mainstreaming*) vengono in-

Osservatorio sulle fonti

tegrate, pur rimanendone distinte, da politiche familiari (*family mainstreaming*), le quali sono differenti dalle prime perché da intendersi come politiche di sostegno alle relazioni familiari, cioè ai rapporti di reciprocità fra gli adulti che compongono la famiglia ed ai rapporti di genitorialità. Le politiche di *family mainstreaming* hanno pertanto l'obiettivo di mettere l'accento sulle relazioni intra ed extra-familiari per correggere gli effetti negativi e perversi di quelle politiche che sono state sinora indirizzate agli individui come tali, senza tenere in dovuto conto le loro relazioni familiari. Emblematica è la relazione tra lavoro professionale e famiglia.

Il modello di Valutazione di Impatto Familiare si dovrebbe articolare: a) in una fase ascendente, che comprenda la valutazione preventiva delle ricadute dei provvedimenti nazionali e regionali relativamente al rapporto tra carico fiscale, reddito e composizione del nucleo familiare; b) in una fase discendente, che si sostanzia nella verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni e dei benefici indirizzati alla famiglia; c) nell'adozione di un criterio di adeguatezza comune ad entrambe le fasi precedenti, consistente nella differenziazione e nella proporzionalità, in rapporto alla composizione del nucleo familiare e del suo reddito, delle decisioni di politica legislativa fiscale, tributaria e tariffaria di competenza nazionale e regionale, nonché delle rispettive leggi di bilancio e finanziarie. Ai fini di una sperimentazione al riguardo, potrebbe istituirsi, in relazione a taluni provvedimenti, un'apposita Sezione/Evidenza nei già esistenti V.I.R. (Valutazione di impatto della Regolazione) e A.I.R. (Analisi di Impatto della Regolazione)⁶.

L'elaborazione della V.I.F. in termini di diritto positivo deve far riferimento, per il momento, alla sola esperienza della Provincia di Trento (altre iniziative legislative, come una pdl della Regione Emilia – Romagna della scorsa legislatura, non si sono tradotte in leggi).

La legge della Provincia di Trento 2 marzo 2011, n. 1, dedicata al *benessere familiare*, reca all'art. 33 l'introduzione della Valutazione d'impatto familiare, con il dichiarato fine di "orientare le strategie complessive di governo al sostegno della famiglia, in considerazione della sua valenza sociale ed economica, con particolare riguardo alla promozione della genitorialità e della natalità, in attuazione dei principi di equità sociale, sussidiarietà, adeguatezza e a sostegno della solidarietà familiare, con speciale riferimento alle famiglie in cui sono presenti persone con disabilità o in situazioni di disagio". Tale legge, tuttavia, sceglie di non usare tale Valutazione come strumento generale per l'intervento normativo, ma identifica due settori, peraltro trasversali (tributi e tariffe), estendendo la valutazione non al solo livello legislativo, ma anche agli atti amministrativi di programmazione e perfino ai rispettivi strumenti attuativi: "La valutazione

⁶ Peraltro, nell'organizzazione strutturale del processo di valutazione, non sarà possibile non tener conto delle criticità emerse, soprattutto sotto il profilo della partecipazione e delle consultazioni, proprio con riferimento a VIR ed AIR, su cui v. ora M. GRISOLIA, *Il ravvicinamento formale / procedurale delle fonti comunitarie e nazionali: la valorizzazione dei meccanismi di partecipazione / consultazione nell'attività normativa del Governo*, in Osservatorio sulle fonti 2011/2012, in P. CARETTI (a cura), Torino, Giappichelli, 2013, p. 49 ss.

Osservatorio sulle fonti

d'impatto familiare costituisce strumento per indirizzare le politiche tributarie e tariffarie della Provincia previste in ogni settore, secondo criteri di differenziazione e proporzionalità in rapporto alla composizione del nucleo familiare e alla sua condizione economica” (comma 2).

Quanto alla configurazione del modello, esso si basa sulle due fasi viste sopra, ma si caratterizza per l'introduzione di un principio partecipativo nella valutazione. Infatti, si prevede, in primo luogo, l'analisi preventiva dell'incidenza sulle famiglie degli interventi previsti negli atti di programmazione e nei relativi strumenti attuativi, con riferimento al rapporto tra carico fiscale, tributario e tariffario, condizione economica e composizione del nucleo familiare. A questo meccanismo di valutazione *ex ante* corrisponde un meccanismo di verifica periodica, per così dire, *ex post* dei risultati in termini di qualità, efficacia e adeguatezza degli interventi previsti negli atti di programmazione e nei relativi strumenti attuativi aventi ricadute sulla famiglia in relazione agli aspetti tributari e tariffari. In tutto il processo si prevede come necessario il coinvolgimento nella valutazione dei principali attori del sistema delle politiche familiari e degli utenti destinatari dei servizi.

Tuttavia, la Provincia di Trento non si limita a quanto sopra, ma giunge ad indicare nei propri atti di programmazione e relativi strumenti attuativi gli elementi di valutazione. Inoltre, si fa promotrice della Valutazione di Impatto Familiare anche nei confronti degli enti locali, attraverso la promozione di intese con essi per estendere la valutazione d'impatto familiare alle politiche settoriali di loro competenza ed ai relativi atti di programmazione, assicurando il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali.

Altro profilo di interesse può emergere dagli Statuti regionali di cd seconda generazione, in alcuni dei quali il tema della famiglia è presente con particolare incisività. Si veda, ad esempio, lo Statuto toscano, laddove l'art. 4 contempla, tra le finalità prioritarie che la Regione deve perseguire, la tutela e la valorizzazione della famiglia fondata sul matrimonio. Si deve osservare, nondimeno, che la scarsa legislazione orientata in questo senso consiste essenzialmente in misure di sostegno, significative come segnale più che per la loro concreta portata, oltretutto. E' il caso, tra l'altro, della l. r. Lombardia n. 23 del 1999 dove si parla della “famiglia quale soggetto politicamente rilevante”, il che, al di là dell'affermazione fortemente retorica ed evocativa utilizzata dal legislatore regionale, ci dice che “non basta confinare la soggettività politica della famiglia alle dichiarazioni di principio contenute nei vari artt. 1 delle leggi regionali in esame per farle assumere quel protagonismo politico di cui si parla. Resta sicuramente la valorizzazione della famiglia, perché luogo privilegiato di interventi a sostegno della persona, ma per autentica soggettività politica ci vorrebbe ben altro”⁷.

E' il caso della l. r. Toscana 2 agosto 2013, n. 45, recante “Interventi di sostegno finanziario in favore delle famiglie e dei lavoratori in difficoltà, per la coesione e per il contrasto al disagio sociale”, che prevede contributi, rispettivamente, a favore dei figli nuovi nati, adottati e collocati in affido preadottivo, a favore delle famiglie numerose ed

⁷ Così A. SAITTA, *op. cit.*, p. 5.

Osservatorio sulle fonti

a favore delle famiglie con figlio disabile (dove, peraltro, il concetto di famiglia si fa equivalere a quello di nucleo familiare). Questa legge si muove sempre in una logica settoriale di misure di sostegno. Ad una logica più ampia e complessiva dimostrerebbe di sapersi adattare, invece, l'introduzione di una Valutazione dell'impatto familiare introdotta trasversalmente rispetto alle varie decisioni politiche settoriali.

Sia nel caso della legislazione statale che in quello della legislazione regionale, oltretutto, l'avvenuta valutazione dell'impatto familiare della stessa legislazione potrà rivestire un ulteriore profilo di interesse, in qualità di indicatore, nel caso della legislazione statale, in caso di violazione del combinato disposto degli articoli 3 (come principio di ragionevolezza) e 31 della Costituzione, di una fattispecie sintomatica del vizio di eccesso di potere legislativo, ad esempio con riferimento alla fattispecie dell'irragionevolezza, che implica un "sindacato estrinseco" in assenza di un *tertium* legislativo comparativo omogeneo⁸.

Conclusioni non troppo dissimili non è detto che non possano in qualche modo valere anche per le Regioni, in quanto l'esclusione operata dalla Corte di una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti delle norme di principio fin dalle celebri sentenze nn. 372, 378 e 379 del 2004, potrà essere compatibile con l'individuazione, sulla base stavolta del combinato disposto delle norme di principio con il principio di ragionevolezza, di fattispecie sintomatiche del vizio di eccesso di potere legislativo a carico delle leggi regionali. L'introduzione della Valutazione di Impatto Familiare a livello regionale si ha ragione di ritenere che possa consentire a questo schema di recuperare un ruolo diverso dall'interposizione normativa all'interno del giudizio di legittimità costituzionale, ovvero di garanzia statutaria⁹. Di più: questo schema potrebbe portare anche a configurare una qualche forma di controllo sul rischio di compressione delle risorse a favore delle famiglie più vicine alla modellistica di cui all'art. 29 Cost. in termini di legittimi dubbi di legittimità costituzionale, particolarmente laddove, come nel caso dello Statuto toscano, tra le finalità prioritarie che la Regione deve perseguire, si ponga in contrappunto alla tutela ed alla valorizzazione della famiglia fondata sul matrimonio, il semplice "riconoscimento delle altre forme di convivenza" (art. 4).

4. Trasversalità e prospettive de jure condendo della Valutazione di Impatto Familiare

Nel quadro europeo, tuttavia, la definizione di *family mainstreaming* fin qui impiegata pare restrittiva, perché riguarda solo l'analisi di impatto delle politiche nazionali sulla

⁸ Sull'eccesso di potere legislativo, si veda, fra gli altri, A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, p. 104 ss., M. LUCIANI, *Lo spazio della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, in AA. VV., *Il principio della ragionevolezza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, 247 e R. BIN, *Diritti e argomenti*, Milano, Giuffrè, 1992 p. 133 ss.

⁹ Cfr. anche L. BIANCHI, *Le norme di principio negli Statuti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, 2005, pp. 56 s. Sull'esclusione di altri significati normativi, v. R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Le Regioni*, n. 1/2005.

Osservatorio sulle fonti

famiglia, mentre, al contrario, il *gender mainstreaming* è, ad esempio, una strategia perseguita attivamente dalla UE ed è sostenuta con notevoli fondi strutturali. Se lo stesso concetto di *mainstreaming* venisse applicato anche alla famiglia, anche a livello UE si potrebbe volgere da forme di *soft law* in materia verso tecniche di intervento normativo più incisive che, per quanto riguarda l'ordinamento italiano, si configurerebbero come pienamente in linea con la lettera e lo spirito dell'art. 31 Cost. In senso proprio, il concetto di *mainstreaming* fa riferimento ad una strategia complessa che consiste nel tener positivamente conto della famiglia in tutte le politiche, e in particolare si riferisce al processo attraverso il quale le innovazioni sperimentate in un ambito circoscritto (sociale, economico ed istituzionale) vengono trasposte a livello di sistema. Si tratta di un percorso di acquisizione, da parte delle politiche e delle normative locali, nazionali e comunitarie, delle buone prassi sperimentate a livello di singolo progetto pilota, ovvero delle innovazioni che hanno dimostrato la loro efficacia.

In questo senso, anche il Piano nazionale di politiche per la famiglia approvato dal Governo nel 2012 pone all'Italia ed all'Europa la domanda se vi sia ancora bisogno della famiglia oppure è più opportuno puntare sui soli individui e sulle loro preferenze come base della società futura. In questo senso, e nel quadro di una più compiuta attuazione anche dell'art. 33 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, oltretutto dell'art. 31 Cost., si può proporre un'accezione più ampia di *family mainstreaming* rispetto a quella fin qui invalsa nell'UE, consistente nell'integrare, pur conservando la distinzione, le politiche di occupazione femminile e pari opportunità (la cosiddetta 'strategia di Lisbona', o *gender mainstreaming*) con politiche che tengono conto e sostengono le relazioni familiari, cioè i rapporti di reciprocità fra i sessi e fra le generazioni, in tutti gli ambiti di vita e di lavoro.

Le politiche di *family mainstreaming* avrebbero così l'obiettivo di mettere l'accento sulle relazioni intra ed extra-familiari per correggere gli effetti negativi di quelle politiche che sono state sinora indirizzate agli individui come tali, senza tenere in dovuto conto le loro relazioni familiari, quali che siano i settori di intervento.

In questa nuova prospettiva, si dimostra strettamente opportuno procedere ad un ampliamento anche del concetto di V.I.F., quale istituto non più limitato a valutare il rapporto tra lo strumento legislativo (o amministrativo) ed il suo impatto per se stesso, ma *volano di coinvolgimento di tutte le politiche*, in quanto riferibile a scelte che non necessariamente si limitano alle politiche fiscali, tariffarie, di Welfare, o ai servizi alla famiglia o alla persona, ma che trasversalmente si influenzano e si condizionano (vedi ad esempio scelte su trasporti, organizzazione del lavoro e dei tempi, occupazione femminile, politiche di conciliazione, scolastiche, fiscali, di organizzazione delle città, ecc.).

Le difficoltà emergono dal raffronto con istituti simili, come V.I.A. (valutazione di impatto ambientale) o V.I.S. (valutazione di impatto sanitario), veri e propri strumenti di supporto per l'autorità decisionale per individuare, descrivere e valutare effetti dell'attuazione o meno di determinati progetti, supportati da analisi quantitative che ne chiariscono effetti, costi, benefici, e sono riferiti soprattutto alle pubbliche amministrazioni. La differenza tra queste valutazioni e una V.I.F. è che è molto più difficoltoso definire aspetti qualitativi che quantitativi, sicuramente più scientificamente misurabili.

Osservatorio sulle fonti

Tuttavia, è importante costruire uno strumento che permetta verifiche strutturate, che non rimangano ferme a sperimentazioni locali, ma si rendano suscettibili di applicazione alle diverse realtà attraverso metodologie e strumenti operativi quantificabili e verificabili, la cui individuazione costituisce oggi la difficoltà maggiore.

A questo proposito, mette conto rilevare che la V.I.F. deve almeno avere necessariamente un *valore binario* – positivo/negativo e che debba essere uno strumento metodologico utilizzato *non solo ex ante, o ex post*, ma, per così dire, circolare, che parta da un'approfondita analisi dei bisogni e delle problematiche, anche con valutazioni previsionali, e legga con la stessa impostazione i risultati, lavorando su strumenti che vanno a misurare *ex ante, ex post*, e diano un punteggio agli effetti per misurarne l'efficacia sociale. Così si dà conto della complessità del concetto di famiglia, che deve essere valutata nel suo ciclo completo, appunto *ex ante, in itinere, ex post*, con “multicriteria” perchè i criteri e gli obiettivi sono molteplici così come gli *stakeholders*.

Di conseguenza, questo processo di valutazione viene a configurarsi come un ciclo delle valutazioni, nella realizzazione del quale vanno ben individuati i soggetti coinvolti, se solo pubblici, solo operanti in ambito socio-assistenziale, o, come sembrerebbe dovesse essere, tutti i soggetti o gruppi sociali coinvolti in politiche che abbiano una ricaduta sui nuclei familiari o sui loro componenti.

In definitiva, decisiva è la predisposizione di un metodo che consideri soprattutto l'intervento in base agli effetti che questo sia dovrebbe produrre, in sede di valutazione preventiva, sia effettivamente produce, in sede di verifica periodica. Vanno presi in considerazione, secondo una linea coerente con l'impostazione dell'art. 31 Cost., gli effetti di tipo economico, relazionale, promozionale in antitesi a quelli di tipo assistenziale, riservando grande attenzione all'impatto che l'intervento può avere sulla nascita di nuove famiglie, nel favorire i compiti di cura e nel dare spazio e tempo alla famiglia.

Risulta, altresì, determinante, proprio nella prospettiva di attuazione dell'art. 31 Cost., valorizzare il sostegno alle famiglie con più figli, le cd famiglie numerose, come anche rilevante è il numero della famiglie coinvolte, in quanto maggiore è il numero, più significativo è l'intervento.

Lo stesso schema binario (positivo / negativo) è basilare, in quanto l'influenza di un intervento legislativo o amministrativo può essere positiva, quando esso, ad esempio, favorisce i compiti di cura, le relazioni interne alla famiglia o tra famiglie, la nascita di nuove famiglie, quando ricorre un aiuto economico, quando si facilita la conciliazione dei tempi della città con quelli della famiglia; ovvero negativa, laddove l'intervento sortita l'effetto di isolare le famiglie, di penalizzarle iniquamente sul piano fiscale o tariffario, di togliere o ridurre i servizi e la loro qualità, di costringere le famiglie a lunghi spostamenti per scuole e servizi. La valutazione, tuttavia, è un processo più complesso, che non può esaurirsi nel solo schema binario, ricorrendo la necessità di tenere conto di ulteriori fattori, come la numerosità delle famiglie coinvolte, o la maggiore o minor pesantezza dell'impatto economico. Occorre, cioè, ad una scala originariamente di tipo binario sommare un peso da distribuire omogeneamente su ogni tipologia di intervento, in modo da rendere univocamente interpretabile il risultato della valutazione.

Osservatorio sulle fonti

Rimane, comunque, da definire preliminarmente un riferimento concettuale unitario sotto il profilo giuridico di famiglia, ovvero un'articolazione più sofisticata della valutazione dell'impatto anche su altre forme di convivenza. Questo rimane, in prospettiva, un nodo comunque da chiarire, sia per quanto riguarda l'efficacia della valutazione sul piano della legislazione statale, sia, ancor più, per quella regionale, dove alla frammentazione concettuale per settore di intervento propria del livello statale, si aggiunge la differenziazione delle letture tra Regione e Regione. Pur tuttavia, ci sembra questo un capitolo determinante nella prospettiva aperta dalla considerazione che “la presa di coscienza da parte dell'ordinamento italiano della necessità di approntare un adeguato sistema di protezione sociale per la famiglia significa edificare un modello di Repubblica che dia soluzioni affidabili sul versante della crescita e dell'equità, anche in vista della tutela delle generazioni future”¹⁰.

¹⁰ Così I. NICOTRA, *op. cit.*, p. 30.