

# LE POLITICHE PER LE FAMIGLIE IN TEMPO DI CRISI

Emanuele Ranci  
Ortigosa

Stefania Stea

IRS, Milano

## QUALE FAMIGLIA O QUALI FAMIGLIE?

Le famiglie sono spazio e dimensione quotidiana del nostro vivere, luoghi privilegiati di amore, intimità, sessualità, affetti; di gioie, dolori e lutti condivisi; di nascite, crescita, maturazione; di rapporti fra le generazioni; di aiuto reciproco e di solidarietà.

Proprio per questa loro pregnanza, sono anche terreno di fatiche, di stanchezza; di sofferenze, regressioni; di separazioni dolorose, di abbandoni; di sfruttamento, di odi, rancori, lacerazioni insanabili; di sopraffazioni, violenze, fisiche e psicologiche.

Delle potenzialità e dei rischi richiamati occorre tener conto, anche con definizioni attente e articolate delle famiglie e delle politiche loro rivolte.

La nostra famiglia, le altre famiglie, sono realtà quotidiane, osservabili, per ciascuno di noi, ma i valori e le criticità richiamate, l'attenzione e il peso loro attribuiti, le idealizzazioni costruite da differenti culture e in società e tempi diversi, concorrono a rendere non scontata né univoca la definizione e concettualizzazione della famiglia, o delle famiglie. E l'uso del singolare o del plurale tende già ad evidenziare approcci diversi.

L'approccio può privilegiare infatti *la famiglia*, assunta come "idealtipo" universale, sia pur letta nella sua evoluzione storica, o invece *le famiglie*, osservate nella varietà e pluralità delle forme che assumono, anche nello stesso spazio e tempo. E può anche tendere a considerare e trattare prioritariamente la famiglia come insieme, o invece le persone che compongono l'insieme famiglia.

Vi sono insomma elementi condivisi come caratterizzanti una famiglia, e vi sono però anche declinazioni varie e differenziate, fra le quali emergono divergenze e conflitti, sia nelle pratiche sociali sia nelle teorizzazioni. E questo incide sui requisiti, e quindi sull'estensione, attribuiti alla famiglia, alle famiglie, e incide anche sulla configurazione delle politiche per la famiglia e per le famiglie.

La legislazione regionale in merito esprime questa varietà di approcci, seguendo tre diverse piste:

- dando forte rilievo al tema "famiglia" nelle leggi quadro di riordino del sistema dei servizi sociali (Piemonte, Toscana, Puglia);
- approvando una legge quadro specifica relativa agli interventi per le famiglie (Abruzzo, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lombardia, Marche, Sicilia, Valle d'Aosta, Veneto);

- trattando "trasversalmente" il tema famiglia all'interno di varie leggi e regolamenti (Emilia Romagna, Campania).

In tali leggi regionali, la famiglia viene talora assunta come soggetto sociale attivo, e non solo come destinataria di servizi (Lombardia), talora invece viene prevalentemente trattata come soggetto da sostenere e accompagnare nel momento in cui si trova in uno stato di grave difficoltà per bisogni di cura, o per carenze economiche, mancanza di casa, ecc. (così, ad esempio, Basilicata, Abruzzo), dedicando anche particolare attenzione ad alcune categorie di famiglie (famiglie numerose, monogenitoriali), con specifici programmi di intervento.

L'approvazione di tali normative talora è espressione di attenzione, che si traduce in valorizzazione e sostegni effettivi, talora non va oltre la dichiarazione valoriale, rischiando così di essere criticata come strumentale a ragioni di consenso o di copertura a pratiche che nella realtà gravano le famiglie di responsabilità e oneri, lasciandole sole.

## QUALI POLITICHE PER LE FAMIGLIE?

Proviamo allora a delineare quali potrebbero essere delle politiche sociali amiche delle famiglie, assumendo il punto di vista delle famiglie, di quelle che concretamente abitano città e territori, considerando le risorse e i bisogni e problemi loro specifici. È una prospettiva di analisi, valutazione, riprogettazione essenziale, data l'importanza delle funzioni sociali e di riproduzione sociale che le famiglie sono chiamate a svolgere.

Le politiche dovrebbero assicurare a tutte le persone, indipendentemente dalle loro condizioni sociali, economiche, culturali, la possibilità:

- di costituire famiglie che possano disporre di un reddito da lavoro o, in caso di impossibilità, da altra fonte, che consenta loro di vivere con dignità e di essere in grado di valorizzare le capacità e competenze dei loro componenti, nelle loro diverse fasi di vita;
- di abitare una casa adeguata alla composizione della famiglia, collocata in un ambiente e contesto sociale che consenta una vita relazionale e sociale;

*Il Seminario di Welforum di Genova e gli interventi qui di seguito pubblicati analizzano le più recenti politiche regionali per le famiglie a confronto con i problemi antichi e con quelli nuovi, proposti o aggravati dalla crisi economica e sociale, con specifico riferimento a tre blocchi tematici: uno relativo alle erogazioni monetarie (Mesini, Stea), due relativi all'offerta di servizi a risposta di bisogni e domande sociali per varie ragioni in continua espansione, con particolare riferimento al sostegno alla cura degli anziani non autosufficienti (Pasquinnelli) e all'offerta di servizi per la fascia 0-36 mesi (Gori, Avanzini, Ghetti). Viene proposta anche una trattazione specifica in merito all'utilizzo in atto e in possibile espansione di risorse di fonte europea, che in questa congiuntura potrebbero essere di grande aiuto (Pesce, Crepaldi).*

*Attraverso questi contributi si analizza se e come la situazione congiunturale ha modificato l'impianto di tali politiche, e si ipotizzano possibili traiettorie di sviluppo per il futuro, anche in termini di "nuove" risorse attivabili.*

- di progettare, generare, crescere figli, che siano accuditi, educati, istruiti, e che abbiano la possibilità di maturare capacità che aprano loro prospettive per il loro futuro;
- di offrire adeguata cura ai componenti disabili, non autosufficienti, fragili delle famiglie stesse.

Per essere realistici, si tratta naturalmente di assicurare queste esigenze a *livelli essenziali*, che andrebbero individuati entro la cultura sociale e civile del Paese, per essere tradotti in scelte normative. Tenendo presente che la soddisfazione delle esigenze indicate non deve comportare oneri di attività od oneri economici eccessivi, insopportabili, sull'esistenza, sulla prospettiva di vita e di lavoro delle famiglie e di chi nelle famiglie se ne fa carico, che, nella gran maggioranza dei casi, è soprattutto la componente femminile, le mamme, le nonne.

Le politiche familiari di welfare si possono raggruppare in tre aree di bisogni e di interventi. Una prima area riguarda *l'informazione, l'ascolto, la consulenza, l'orientamento e l'accompagnamento*. Significa che il sistema dei servizi non può lasciare sole le famiglie e le persone che ne fanno parte, durante i loro percorsi di vita. È la logica che, per esempio, è stata sottolineata dalla l. 285/97, quando richiama a un intervento nei momenti di fragilità dei percorsi di vita delle persone e delle famiglie. Anche la l. 328/00 sottolinea l'esigenza di una vicinanza e di un sostegno del sistema integrato di interventi e servizi alle persone e alle famiglie. Il sistema deve essere amichevole, vicino, facilmente accessibile in tutti i momenti in cui si incontrano difficoltà serie, che abbiano a che fare con le politiche sociali e le politiche di welfare. Occorre assumere una strategia di welfare non solo riparativa, ma anche preventiva e promozionale, che offra opportunità nel quotidiano, valorizzando anche le potenzialità e le risorse, e che apporti sostegno nei passaggi critici, prima che gli elementi di difficoltà e di rischio si deteriorino e divengano elementi di conclamata e grave problematicità. Questa esigenza richiama i temi dei consultori, dei punti di informazione, orientamento e accesso a bassa soglia, della promozione dell'associazionismo, delle reti vicinali e sociali, dei gruppi di autoaiuto, dei centri di ascolto, dei centri antiviolenza, delle iniziative di animazione e socializzazione, e molti altri strumenti che si possono richiamare.

Una seconda finalità: oltre all'ascolto e all'accompagnamento, occorre *assicurare certe condizioni e certe risorse economiche, lavorative e abitative*. Qui entrano in gioco le politiche contro la povertà del tipo reddito minimo e assegni al nucleo familiare per sostenere il costo dei figli e dell'assistenza ai non autosufficienti, politiche per la casa, le politiche di inserimento lavorativo. Non sono politiche solo riparatorie, perché non integrano solo un reddito per dare la possibilità alla famiglia di sopravvivere, di mangiare, di abitare, devono essere politiche anche e soprattutto promozionali, di attivazione delle risorse dei singoli e delle famiglie nel loro complesso. Implicano un'analisi della situazione, non solo economica, delle diverse famiglie, da attuare in

modo dialogico con le famiglie stesse, procedendo alla costruzione di progetti che comportino un reciproco impegno fra il sistema dei servizi pubblici e la rete generale dei servizi, e il nucleo familiare che incontra difficoltà economiche, ma non solo economiche.

Una terza finalità consiste nell'*assicurare servizi e interventi di cura, sostegno e promozione adeguati alle funzioni assistenziali ed educative che gravano sulle famiglie*. Si tratta, in particolare, dei servizi per i bambini zero-due anni, costituiti tradizionalmente dagli asili nido, ma che ricomprendono anche servizi innovativi che si stanno sperimentando in varie realtà. Sappiamo che l'accudimento dei bambini da zero a due anni costituisce una fascia di intervento particolarmente scoperta, perché solo per i bambini dai tre ai cinque anni, in Italia e anche all'estero, esiste un livello di copertura più soddisfacente, grazie alla scuola materna.

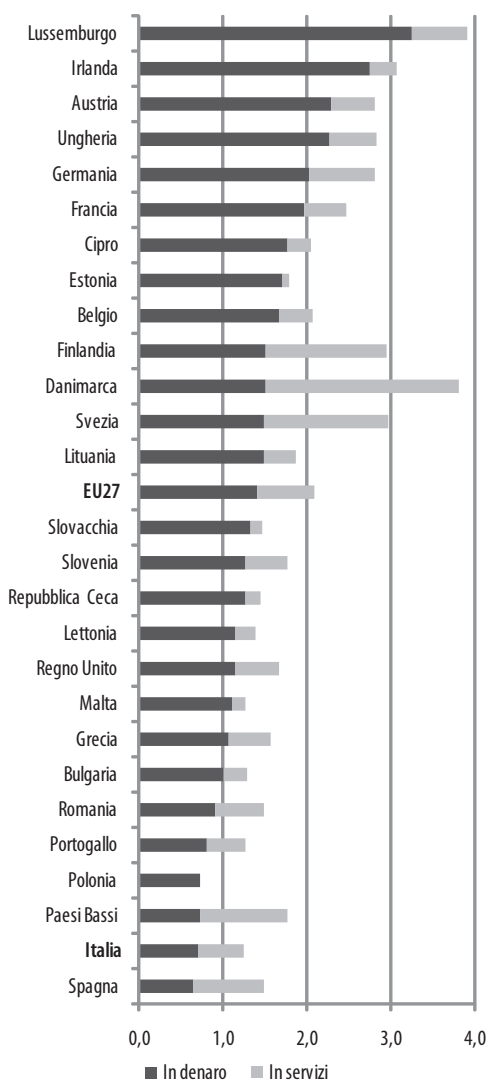
Si tratta anche dei servizi e degli interventi di supporto per l'assistenza ai disabili e ai non autosufficienti, domiciliari, diurni, residenziali. E qui si pone anche l'importante tema dell'assistenza assicurata dalle badanti, che va regolarizzata a tutela della famiglia e delle stesse assistenti familiari.

Ci siamo soffermati sui servizi sociali, ma una politica per le famiglie coinvolge altri settori, si propone come uno dei principali punti di vista per leggere i bisogni della società e dare loro risposte. Da qui l'attenzione alle politiche di conciliazione di ruoli lavorativi e familiari e dei tempi delle famiglie, del lavoro, della città; alla redistribuzione degli impegni familiari con l'incentivazione all'utilizzo dei congedi familiari anche dei padri; il sostegno al lavoro femminile; la revisione dell'organizzazione e della gestione delle relazioni nei servizi sanitari in funzione dell'utenza delle famiglie, dei bambini; la verifica delle politiche urbanistiche, dei trasporti, del tempo libero, e così via. Si potrebbe proporre una valutazione di impatto sulle famiglie delle diverse scelte e azioni dei vari livelli di governo, senza concentrare tutta l'attenzione sulle funzioni pubbliche, ma dedicando contestuale adeguata attenzione a quanto accade e viene espresso dalla società nelle sue diverse componenti, in termini di mutuo aiuto, solidarietà vicinali, azione sociale e volontaria, che concorre in modo decisivo a sviluppare una dimensione comunitaria del welfare.

Se leggiamo in una ottica familiare l'insieme delle misure del nostro sistema di welfare, dobbiamo constatare che, dopo decenni di governi sostenitori dichiarati della famiglia, esso non è proprio centrato sul sostegno alla famiglia. La letteratura, i confronti internazionali, e anche le due Conferenze nazionali sulla famiglia, quella di Firenze e l'ultima di Milano, l'hanno evidenziato, senza che ne consegua ad oggi alcun effettivo cambiamento. Il nostro welfare è familistico nel senso che, non potendo contare su sostegni adeguati ai loro bisogni, le famiglie hanno cercato di attrezzarsi a fronteggiarli con proprie risorse, soprattutto femminili, e che questo viene dato per scontato e, di fatto, taciuto dalle politiche sociali in atto.

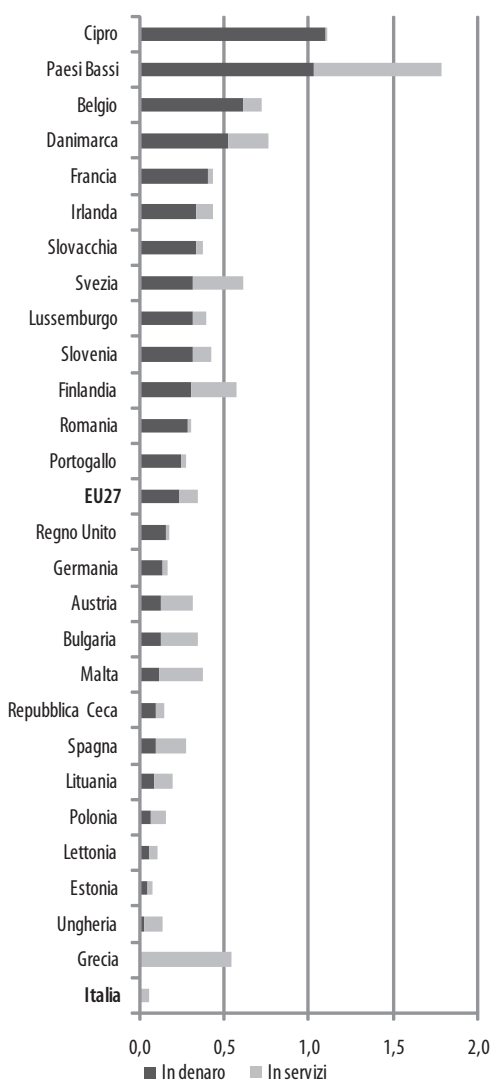
**TAVOLA 1 Spesa sociale per famiglie e minori**

% del PIL, Eurostat 2008



**TAVOLA 2 Spesa sociale per l'esclusione sociale**

% del PIL, Eurostat 2008



**TAVOLA 3 Rischio di povertà per i minori di 16 anni prima e dopo i trasferimenti sociali (%)**

|                 | Prima | Dopo | Saldo |
|-----------------|-------|------|-------|
| Ungheria        | 52,1  | 20,7 | 31,4  |
| Irlanda         | 46,0  | 17,8 | 28,2  |
| Austria         | 41,0  | 13,8 | 27,2  |
| Regno Unito     | 44,0  | 20,7 | 23,3  |
| Francia         | 35,8  | 16,7 | 19,1  |
| Lussemburgo     | 40,8  | 21,7 | 19,1  |
| Svezia          | 31,6  | 12,7 | 18,9  |
| Lituania        | 41,6  | 24,1 | 17,5  |
| Germania        | 31,6  | 14,6 | 17,0  |
| Finlandia       | 28,7  | 11,9 | 16,8  |
| Belgio          | 32,8  | 16,4 | 16,4  |
| EU27            | 35,2  | 19,6 | 15,6  |
| Slovenia        | 26,6  | 11,2 | 15,4  |
| Romania         | 48,1  | 32,8 | 15,3  |
| Repubblica Ceca | 27,3  | 12,8 | 14,5  |
| Slovacchia      | 31,0  | 17,0 | 14,0  |
| Danimarca       | 25,0  | 11,1 | 13,9  |
| Polonia         | 36,0  | 22,7 | 13,3  |
| Malta           | 33,8  | 20,6 | 13,2  |
| Estonia         | 31,7  | 20,4 | 11,3  |
| Portogallo      | 32,2  | 21,8 | 10,4  |
| Lettonia        | 35,1  | 24,9 | 10,2  |
| Paesi Bassi     | 25,5  | 15,4 | 10,1  |
| Bulgaria        | 33,8  | 24,4 | 9,4   |
| Italia          | 33,2  | 24,0 | 9,2   |
| Cipro           | 20,4  | 11,7 | 8,7   |
| Spagna          | 29,8  | 23,3 | 6,5   |
| Grecia          | 27,3  | 23,4 | 3,9   |

I confronti effettuabili a livello europeo, pur con i loro limiti, dovuti alla disomogeneità dei sistemi nazionali di welfare, evidenziano in primo luogo che siamo fra i Paesi che meno investono risorse per le politiche a favore di famiglie e minori (tavola 1) e, dall'altro, che lo stesso accade anche per politiche di contrasto alla povertà e all'emarginazione sociale (tavola 2). Le politiche per le famiglie e le politiche di contrasto alla povertà e di inserimento sociale perseguono finalità e trattano questioni differenti e hanno una loro specificità, ma l'assenza di una politica generale di contrasto alla povertà lascia scoperta l'esigenza essenziale delle famiglie di poter disporre di un reddito e di servizi adeguati allo svolgimento delle funzioni socialmente affidate loro. Il basso investimento di risorse su queste due politiche dell'Italia comporta quindi per le famiglie svantaggi che si cumulano (tavola 3).

### QUALE GOVERNO DELLE POLITICHE PER LA FAMIGLIA?

La scelta operata a livello nazionale, per il governo delle politiche per le famiglie, è stata quella di costituire uno specifico dipartimento, direttamente dipendente dalla Presidenza del Consiglio.

A livello regionale, diverse Regioni hanno assessorati per la famiglia, o con una specifica

delega alla famiglia, come, ad esempio, Friuli Venezia Giulia, Calabria, Lazio, Lombardia, Marche e Piemonte.

Alcune Regioni hanno inoltre creato organi consultivi espressamente dedicati a formulare pareri sulle politiche per le famiglie (Marche, Basilicata, Friuli Venezia, Giulia, Liguria), oppure organi che si occupano di specifici temi connessi al tema famiglia (come il Piemonte).

La scelta di creare una struttura funzionalmente autonoma adibita alle politiche e agli interventi per le famiglie sembrerebbe mettere in luce l'orientamento a identificare il nucleo familiare quale area di utenza e tematica "autonoma" e di vedere, quindi, nella famiglia nel suo complesso, piuttosto che nei singoli individui che la compongono, il destinatario di alcune politiche e di alcuni interventi.

Un assetto di questo tipo potrebbe, potenzialmente, giovare alla creazione di una virtuosa integrazione tra le diverse politiche richiamate (casa, lavoro, socio-educative, sociosanitarie) che ruotano intorno al tema famiglia; ma ciò può avvenire realmente solo se la scelta di porre l'accento sulla "famiglia" è effettiva, viene gestita e implementata e non solo proclamata. L'organizzazione delle politiche, frequentemente per aree di utenza, si rivela spesso poco disponibile

e poco permeabile a un approccio centrato sulle famiglie e su strategie di azione e servizi integrati sulle realtà familiari.

### **COS'È CAMBIATO, SE È CAMBIATO, IN TEMPO DI CRISI?**

L'Italia ha dovuto affrontare la crisi economica e sociale e le conseguenti difficoltà dei bilanci familiari con un insieme tradizionale di misure nazionali di sostegno dei redditi individuali o familiari rigide, parcellizzate, categoriali, su criteri di selettività disomogenei, che assumono volta a volta a riferimento i redditi individuali o invece quelli dell'intero nucleo familiare, che nel loro insieme impegnano risorse finanziarie attorno ai 40 miliardi di euro, molto consistenti se poste a confronto con le risorse dedicate da Regioni ed enti locali ai servizi sociali e ad altre misure regionali e locali, che ammontano a poco più di un sesto dell'entità sopra indicata. A titolo esemplificativo, citiamo fra tali misure ereditate dal passato:

- le detrazioni fiscali per figli (su reddito individuale imponibile);
- l'assegno al nucleo familiare (per lavoratori dipendenti, su reddito complessivo del nucleo familiare);
- l'assegno alle famiglie con almeno 3 figli (su ISE familiare);
- le pensioni integrate al minimo (per pensionati, su reddito individuale e cumulato con coniuge);
- la maggiorazione sociale (per anziani sopra i 70 anni, con pensione contributiva o assistenziale, su reddito individuale);
- le pensioni e gli assegni sociali (per anziani sopra i 65 anni, su reddito individuale e cumulato con coniuge);

La congerie di interventi e criteri richiamati evidenzia l'assenza di finalizzazioni convergenti, e quindi la scarsa efficacia su temi prioritari, come il supporto alla famiglia o il contrasto alla povertà, che non possono contare su un *mix* coerente di interventi universalistici e selettivi rispetto all'obiettivo generale assunto. I confronti internazionali sono in merito eloquenti (tavola 3).

La marginalità e disarticolazione delle politiche familiari, come anche delle politiche di contrasto alla povertà, trova le sue ragioni storiche nell'origine prevalentemente lavoristica del nostro welfare, rivolto a difesa dei lavoratori attivi e dei pensionati, come, ad esempio, la stessa origine e destinazione degli assegni familiari mostra. Hanno concorso anche la difficile collocazione delle politiche familiari nella tradizionale tripartizione della spesa di protezione sociale fra previdenza, sanità e assistenza, e i perduranti conflitti ideologici e identitari sulla famiglia, con i conseguenti contrasti sul rapporto Stato/famiglia e sul modello di famiglia da sostenere.

Questi fattori concorrono tuttora, insieme alle omissioni della politica, a cristallizzare le misure esistenti, con la conseguenza di una scarsa attenzione a grandi questioni che l'evoluzione culturale e sociale è venuta via via a proporre, come quella delle pari opportunità e dei diritti di bambini e minori; o del lavoro di cura gratuito effettuato dalle donne con responsabilità fami-

liari, mai trattato nel suo duplice profilo di lavoro socialmente necessario e insieme di vincolo alla partecipazione femminile al mercato del lavoro; o, infine, di una misura universalistica di integrazione dei redditi insufficienti per una vita familiare dignitosa e in grado di sostenere lo sviluppo di capacità e competenze dei propri componenti, in rapporto alla loro fase di vita.

I caratteri strutturali e di lungo periodo delle nostre politiche familiari, e più in generale del nostro welfare, non vengono significativamente corretti dagli interventi più recenti, che anzi accentuano distorsioni quali, ad esempio, l'eccesso di misure consistenti in meri trattamenti economici rispetto alla carenza di interventi di sviluppo dei servizi, o la gestione centralizzata rispetto a quella affidata al territorio.

I principali interventi nazionali *post-crisi* a sostegno delle famiglie sono infatti stati il Bonus Famiglia (*una tantum*, su reddito complessivo nucleo familiare), le agevolazioni per i neonati (fondo credito nuovi nati), l'estensione degli assegni familiari ai lavoratori autonomi, il tetto massimo per la rata del mutuo a tasso variabile, l'aumento delle risorse per il fondo affitti, la *social card* (individuale, incapienti IRPEF, ISEE familiare); l'Intesa Conferenza Stato-Regioni (relativa all'abbattimento dei costi per le famiglie numerose, la riorganizzazione dei consulenti e la qualificazione del lavoro degli assistenti familiari).

Le Regioni si sono attivate per introdurre sostegni alle famiglie, attraverso modalità di gestione differenti: alcune Regioni hanno scelto di accompagnare i territori nella definizione dei criteri di accesso e nei processi innovativi (Puglia, Lombardia), altre di promuovere il lavoro di rete e i processi di sussidiarietà verticale (Liguria, Piemonte, Toscana), alcune di centralizzare gli interventi urgenti e di contenimento dei problemi (Marche).

In questi stessi anni vengono anche drasticamente tagliati i vari fondi nazionali a carattere sociale, alcuni dei quali di specifica rilevanza per le famiglie (fondi per nidi, per la famiglia, per i non autosufficienti, ecc.). Nel triennio 2008-2010 tali fondi totalizzavano 3.143 milioni di euro, nel triennio in corso, 2011-2013, si prevede di impegnare per questi stessi fondi poco più di un decimo di quella somma. E i conti andranno comunque verificati e integrati alla luce dell'avvio del federalismo fiscale.

Anche nell'attuale crisi, la famiglia funge da ammortizzatore sociale decisivo, e molti effetti drammatici vengono contenuti dalla solidarietà assicurata da famiglie risparmiatrici e con componenti anziani che possono godere di pensioni discrete. Di comune evidenza è la permanenza o il rientro in famiglia di giovani inoccupati o precari, come l'assolvimento di compiti di cura e di assistenza per bambini o per anziani non autosufficienti assicurato da aiuti intergenerazionali generalmente femminili (nonne, figlie).

Ma per quante famiglie e fino a quando può e potrà ancora operare questo tipo di sostegno?

↳