



CONSULTORIO FAMILIARE

**PROFAMILIA**

via Unione n. 7 - 18100 Imperia  
[http://web.fiscali.it/cons\\_profamilia/](http://web.fiscali.it/cons_profamilia/) tel./fax 0183 29 76 77

Atti del  
7° Convegno di Studi

# Affari di Famiglia

*Scelte e politiche per il futuro*

Imperia, 15 novembre 2003



# INTRODUZIONE AI LAVORI

*dott.ssa Marilena Cerisola Vignale*

*presidente dell'Associazione "Pro familia"*

Buon pomeriggio e benvenuti al 7° convegno della nostra Associazione.

Prima di dare la parola ai nostri relatori permettetemi di fare alcuni doverosi ringraziamenti, anzitutto desidero ringraziare, a nome di tutto il Direttivo, il Comune, la Provincia e la Prefettura, che sostengono sempre le nostre iniziative, il CESPIM, che è qui rappresentato dal suo presidente ing. Giorgio Rossetto, che ogni anno pubblica gli atti conclusivi dei nostri incontri di lavoro e l'Assessorato ai servizi sociali del Comune di Imperia che quest'anno ha collaborato direttamente con noi.

Desidero poi dire alcune parole sulle motivazioni che ci hanno portato a scegliere questo argomento di riflessione.

La mini equipe, delegata dal Direttivo a scegliere il tema del convegno annuale, ha ritenuto importante riprendere quanto era emerso già in varie occasioni nei precedenti convegni. Già la dott.ssa Gianna Schelotto tre anni fa nel convegno "*Parlarsi, capirsi, nodi e snodi di una comunicazione possibile*" e due anni fa il prof. Paolo Crepet nel convegno "*Figli si nasce, genitori si diventa*" avevano evidenziato le difficoltà che i giovani genitori, quasi sempre entrambi impegnati nel mondo del lavoro, devono quotidianamente affrontare, non essendo adeguatamente sostenuti dallo Stato.

Lo scorso anno il discorso era stato ripreso dal regista Alessandro D'Alatri, che aveva sottolineato come le difficoltà tra due giovani, che si amano ed hanno generato una nuova vita, spesso si acutizzano proprio a causa della carenza del sostegno che la famiglia riceve dalle istituzioni: la famiglia viene lasciata sola ad affrontare problemi

---

dovuti, per buona parte, alla mancanza di un adeguato sostegno di tipo economico.

La famiglia che, per usare le parole del regista, è “nutrimento e produzione più importante della società” e che dovrebbe essere perciò liberata da tutti i problemi di ordine economico connessi all'aver figli, per permetterle di occuparsi completamente dell'aspetto relazionale ed educativo, è invece oberata da problemi pratici.

Ci è sembrato pertanto importante riprendere questi spunti di riflessione e puntare l'attenzione sulle politiche attuate a sostegno della famiglia, mettendo a confronto la situazione in Europa ed in Italia e chi meglio della prof.ssa Serena Scottò, docente di economia politica e madre di quattro figli, poteva chiarirci le idee?

Ci è sembrato poi naturale riflettere sul valore implicito al concetto stesso di famiglia come risorsa per l'intera nazione e la scelta non poteva che cadere sulla prof.ssa Luisa Santolini, presidente nazionale del Forum delle Associazioni familiari e pertanto vera esperta su questo argomento.

Infine, desiderando dare un quadro preciso del problema, ci è sembrato doveroso esaminare la situazione in Liguria ed è per questo che è presente stasera con noi l'assessore regionale ai servizi sociali Morgillo.

Quando poi si è prospettata l'ipotesi di collaborazione con l'Assessorato ai servizi sociali del Comune di Imperia siamo stati ben lieti di dare realizzazione al progetto poiché potevamo davvero, con la presenza dell'assessore dott. Falciola, fornire un quadro veramente completo e concreto della problematica analizzandola anche a livello locale.

Ancora poche parole prima di lasciare spazio alla prof.ssa Serena Scottò.

Chi partecipa ogni anno ai nostri convegni sa che la nostra è un'Associazione viva, piena di slancio e di iniziative e sa che cerchiamo sempre di proporre qualcosa di nuovo, quest'anno abbiamo finalmente portato in porto il nostro **Corso per nonni**, che partirà a febbraio; invito pertanto tutti coloro che desiderano avere maggiori informazioni sulla nostra Associazione a prendere visione del materiale inserito nella cartellina, a leggere la parte introduttiva degli atti dei convegni degli ultimi due anni ed a consultare il nostro sito internet.

Grazie

---

# LE POLITICHE FAMILIARI IN EUROPA ED IN ITALIA

*prof.ssa Serena Scotto*

*docente di Economia Politica, Università di Genova*

*e Polo didattico imperiese*

Le politiche familiari sono oggi al centro di un grande dibattito nel nostro paese, pur trattandosi di materia che assorbe una minima parte del prodotto nazionale, vuoi per ragioni di carattere politico e ideologico, vuoi di carattere economico-sociale con riferimento alle problematiche del benessere.

Definiamo le politiche familiari come quel complesso di decisioni e di interventi messi in atto dalla pubblica amministrazione per sostenere la famiglia e combattere fenomeni di esclusione sociale, che solo in parte rientrano nel capitolo dell'assistenza. Le esaminiamo in un'ottica di politica economica, individuandone le conseguenze economiche per le famiglie e quindi per la collettività, per il presente e quindi per il nostro futuro.

Approfondiamo innanzitutto il ruolo della famiglia come soggetto economico, non distinguendo a questi fini qui tra famiglie legali e famiglie di fatto.

In particolare esaminiamo due scelte delle famiglie rilevanti per la nostra analisi: la scelta di lavoro e la scelta di fertilità. Passeremo poi a vedere gli effetti sulla famiglia delle politiche economiche nel loro complesso, e gli effetti delle cosiddette politiche per la famiglia.

Le problematiche del lavoro e della fertilità sono strettamente connesse, tanto che l'analisi economica nell'individuare questo legame teorizza esplicitamente l'esistenza di una relazione tra le decisioni di matrimonio e di fertilità delle donne e il salario delle donne (secondo alcuni autori, se il salario è più elevato il numero di matrimoni è inferiore).

Nella teoria economica, si seguono due approcci alternativi all'analisi del

---

comportamento delle famiglie: essi considerano la famiglia come luogo conflittuale di decisione o al contrario come un unicum decisore. Per semplicità adottiamo da subito questa seconda ipotesi.

Esiste una consolidata tradizione della nuova economia della famiglia, secondo la quale la scelta tra lavoro esterno e lavoro familiare è una scelta di coppia. Può quindi essere letta come scelta della combinazione ottima tra lavoro (fonte di reddito) e tempo libero (in cui è compreso il lavoro domestico). E' irrilevante che di fatto si abbia una personalizzazione, per cui uno dei due soggetti lavora, e l'altro gode del tempo libero. Ancora, nella distribuzione del lavoro familiare, una parte del tempo può essere dedicata alla cura e all'allevamento dei figli. La presenza di figli modifica i termini del problema: la scelta lavoro - tempo libero è in effetti condizionata dalla scelta lavoro domestico - cura dei figli.

Detto questo, non è corretto porre il lavoro e i figli come scelte alternative. O meglio, questa ipotesi può valere in Italia, ma non altrove.

Sono state proposte diverse ipotesi interpretative del basso tasso di partecipazione femminile italiano, per la maggior parte tese a ricondurre all'ambito familiare la decisione della donna di proporsi sul mercato del lavoro: così sono state evidenziate come rilevanti la condizione di single piuttosto che l'essere in coppia, il reddito della famiglia, il numero dei figli, ecc. In particolare, è stata ancora recentemente osservata una relazione significativa tra la condizione lavorativa delle donne sposate e alcune variabili quali il livello di istruzione, il numero dei figli, il livello di istruzione e il reddito del marito, addirittura l'eventuale esperienza lavorativa di madri e suocere, nonché la disponibilità di servizi alla persona e alla famiglia sul territorio. Sorprendentemente, lo stato di disoccupazione del marito non è apparso incidere sulla decisione di partecipazione della moglie. Sembra dunque che nel nostro paese permangano ancora forti riserve culturali a proposito del lavoro femminile, quando non necessario (è il caso della donna sola) al proprio mantenimento.

Sta di fatto che al basso tasso di partecipazione femminile al mercato del lavoro si accompagna in Italia un basso tasso di natalità, mentre negli altri paesi europei elevati tassi di partecipazione femminile si accompagnano a più elevati tassi di natalità.

Sembra quindi opportuno riflettere sul costo dei figli.

---

Sono stati proposti quattro modelli di famiglia in relazione ai figli:

- modello di investimento,
- modello utilitaristico di massimizzazione dell'utilità dei genitori,
- modello altruistico di massimizzazione dell'utilità dei genitori e dei figli liberi di scegliere,
- modello paternalistico di massimizzazione dell'utilità dei genitori e dei figli non liberi di scegliere.

Il costo dei figli può essere distinto in costo privato (acquisto beni e servizi da parte dei genitori, tempo dei genitori sottratto al lavoro, al tempo libero, al sonno) e costo sociale (spesa pubblica in beni e servizi, spesa di altri soggetti).

Concorrono al costo privato dei figli un costo monetario e un costo di tempo. Si tratta in parte di costi di determinazione soggettiva, legata alla misura dell'investimento in capitale umano che i genitori decidono di sostenere (con l'obiettivo di consentire ai figli l'accesso al livello desiderato di istruzione, formazione e quindi lavoro, reddito e tenore di vita).

E' compito dell'analisi economica individuare qual è l'effettivo costo dei figli, per far luce sulle strategie pubbliche di intervento più opportune a sostegno della famiglia e della natalità.

La letteratura ha dunque cercato di volta in volta di dare risposta ad uno di questi quesiti:

- qual è il differenziale di reddito tra una famiglia con figli e una semplice coppia?
- quali spese una famiglia sostiene per i figli?
- quale livello di spesa una famiglia con figli dovrebbe sostenere per mantenere lo stesso livello di benessere che avrebbe in assenza dei figli stessi (concetto di isowelfare)?

Una famiglia con figli si trova in condizioni di chiaro svantaggio economico; tale svantaggio aumenta, seppure in modo non proporzionale, con il numero dei figli. In secondo luogo, si è visto che, in una fase di crescita della spesa totale per consumi, l'incidenza del costo dei figli tende ad essere un problema meno rilevante dal punto di vista economico, al contrario si aggrava in una fase di contrazione del PIL. Nel nostro paese (dati 2002) una famiglia per mantenere il suo livello di benessere deve incrementare la sua spesa di più del 40% se ha un bambino (0-6 anni) e di oltre il 50%

---

con un ragazzo (6-14 anni). L'incremento di spesa per due bambini è invece intorno al 50-55%. Tali economie si manifestano in modo più evidente per il caso di famiglie con due ragazzi. Una famiglia con un figlio tra i 15 e i 20 anni dovrebbe aumentare la propria spesa oltre l'80%. Quando i figli hanno più di 20 anni l'incremento, sempre molto alto, si riduce. Se poi i figli sono due il tenore di vita può essere mantenuto solo se la famiglia è in grado di raddoppiare la propria spesa. La presenza di figli incide, come è naturale, maggiormente sul tenore di vita delle famiglie più povere e progressivamente meno su quelle più ricche.

Si è detto che nelle fasi di contrazione della spesa il costo dei figli è relativamente più alto e che i figli adolescenti costano di più dei bambini. Negli anni novanta si sono dunque manifestate in modo evidente le difficoltà delle famiglie con due o più figli nati negli anni 70 e 80, condotte dalla riduzione dei consumi ad uno stato di disagio. Il loro esempio può avere giocato come deterrente per le decisioni di paternità e maternità delle giovani generazioni.

Veniamo dunque a parlare di disagio delle famiglie, o più direttamente di povertà.

Insieme all'Inghilterra, l'Italia è il paese che presenta il più alto tasso di povertà minorile. Le ultime stime disponibili indicano in 1 milione e 704mila il numero di minori poveri nel 2000, pari al 16,9% di tutti i minori: la diffusione della povertà tra i minori e tra le famiglie con minori presenta una tendenza all'aumento negli ultimi anni, nonostante in generale l'incidenza della povertà sia rimasta sostanzialmente stabile a partire dal 1997, coinvolgendo ogni anno circa il 12% delle famiglie. La numerosità del nucleo familiare si accompagna ad una maggiore incidenza della povertà: nel 2000 era povero il 16,4% delle famiglie con due figli minori e il 25,5% di quelle con tre figli. Il rischio di povertà per i minori è massimo quando nessuno degli adulti con cui vivono è occupato, rimane elevato quando un solo genitore è occupato e diminuisce sensibilmente quando entrambi i genitori lavorano. E' evidente dunque che interventi a sostegno dell'occupazione femminile, in particolare delle madri, sono innanzitutto un efficace strumento di contrasto alla povertà.

Nei paesi in cui esiste un'ampia rete di servizi alle famiglie (la Francia rappresenta il modello di riferimento) le donne non lasciano il lavoro alla nascita di uno o più figli, salvo un'interruzione che può essere più o meno breve (viceversa gli uomini lavorano di più). La prosecuzione nell'attività lavorativa è cruciale sia con riferimento

---



alle possibilità di avanzamento nella carriera sia con riferimento alle capacità di reddito; i dati statistici consentono infatti di stabilire una precisa relazione tra la durata e il numero delle interruzioni dell'attività lavorativa di una donna e il gap di reddito che essa subisce (rispetto al caso di un'attività lavorativa continua): più a lungo la donna resta fuori dal mercato del lavoro, più lungo è il periodo necessario perché possa recuperare (e comunque sempre parzialmente); maggiore è il numero dei figli (e delle interruzioni) maggiore è il gap che subisce. D'altra parte, come abbiamo visto, la donna deve continuare nel suo impegno lavorativo se vuole assicurare alla famiglia il mantenimento di un medesimo tenore di vita in presenza di figli.

Passiamo ora in rassegna gli strumenti di politica economica maggiormente rilevanti per la famiglia.

Si tratta di politiche di vario genere, tenuto conto che a rigore ogni politica economica ha di per se stessa ricadute indirette sul benessere familiare. Sulla famiglia sono particolarmente influenti le politiche del lavoro, le politiche fiscali, gli interventi legati al welfare e infine quella serie di politiche che vengono espressamente definite politiche per le famiglie. Meglio sarebbe definirle politiche per le famiglie numerose, poiché hanno l'obiettivo di favorire la famiglia quale la rappresenta l'immaginario collettivo (un padre, una madre, dei figli), appunto una famiglia numerosa.

Una politica per le famiglie è quindi assimilabile ad una politica per la natalità. E poiché sovente le famiglie numerose sono ad elevato rischio di povertà, assume anche la veste di politica contro la povertà.

Sono state adottate recentemente nel nostro paese alcune decisioni di politica familiare. Dopo l'assegno al nucleo familiare, nelle ultime finanziarie si sono introdotti aumenti delle detrazioni familiari per i figli a carico (maggiorate per famiglie con redditi al di sotto di un determinato tetto), l'assegno per le famiglie (con reddito modesto e almeno tre figli minori). Altro strumento è il recente assegno di maternità, destinato alle madri senza copertura previdenziale. L'insieme di questi provvedimenti di natura finanziaria è però di entità piuttosto modesta, tanto che non riesce ad incidere significativamente sulle condizioni delle famiglie. E' possibile che consenta ad alcuni nuclei familiari di portarsi al di sopra della soglia di povertà (in questo senso il provvedimento più efficace si è rivelato l'assegno per le famiglie numerose). Di certo

---

non può essere inteso come determinante con riferimento ad obiettivi di aumento della natalità.

Sofferamoci su alcuni dati relativi alla povertà nel nostro paese.

Nel 2002 l'incidenza della povertà è scesa all'11% delle famiglie, corrispondente a 2 milioni e 456 mila nuclei, per un totale di 7 milioni 140 mila persone. Si tratta di una condizione di povertà relativa, corrispondente ad un reddito inferiore a 823 euro al mese per una famiglia di due persone. Tra questi poveri, sono in povertà assoluta (corrispondente ad una soglia di reddito di 573 euro al mese, sempre per una famiglia di due persone) il 4,2% delle famiglie, cioè 926 mila nuclei, pari a 2 milioni e 916 mila individui.

La diminuzione del numero delle famiglie povere, peraltro, è solo illusoria: poiché la linea della povertà relativa è commisurata al reddito medio di una collettività nazionale, il calo dei consumi intervenuto nel corso del 2002, abbassando la linea della povertà, ha fatto riemergere alcune famiglie da quella condizione. Tale emersione ha una rilevanza esclusivamente statistica, non trovando corrispondenza in un reale miglioramento del loro tenore di vita.

Intanto, a fronte del calo dei poveri, resta inalterato il profilo della povertà, che colpisce soprattutto le famiglie numerose e quelle dove ci sono anziani, le famiglie con poca istruzione o quelle al cui interno c'è un disoccupato. Infatti la povertà relativa è di gran lunga più diffusa tra le famiglie con molti figli: quasi un quarto di quelle con 5 o più componenti è sotto la linea della povertà, e nel Mezzogiorno la percentuale aumenta arrivando a superare il 30%. Tra le coppie in cui il capofamiglia ha più di 65 anni la percentuale di nuclei familiari poveri è del 15,7%, tra le famiglie monopersonali rappresentate da anziani l'incidenza scende al 13,3%. Nelle famiglie con un disoccupato la percentuale sale ai massimi livelli raggiungendo quasi il 40%. Appare invece a livelli minimi l'incidenza della povertà tra le persone sole (3,1%), che spesso godono di una discreta capacità di spesa per provvedere al proprio mantenimento, e tra le coppie con un solo figlio (8,1%), dove in numerosi casi ci sono due redditi per sostenere i consumi di tre persone. Con riferimento invece al fenomeno della povertà assoluta, del milione di poveri tra i poveri ben 649 mila vivono nel Meridione. Anche in questo caso, a seguito della contrazione dei consumi, l'incidenza delle famiglie assolutamente povere sul totale nel Mezzogiorno è scesa all'8,9%, quasi un punto

percentuale in meno rispetto al 2001, quando era al 9,7%. Quanto all'area del Centro Italia, la povertà risulta stabile con un'impercettibile riduzione dal 2,3 al 2,2%. Soltanto al Nord è stato registrato un aumento passando dall'1,3% del 2001 all'1,7%.

L'Italia è il paese europeo che, dopo la Spagna, investe nelle famiglie la più bassa percentuale del suo PIL e i dati sono chiari (dati 2003): in Italia e in Spagna si osservano i più bassi tassi di fecondità.

La Danimarca, che ha un tasso di fecondità dell'1,8%, impiega ben il 3,8% del suo PIL in politiche per la famiglia; l'Italia e la Spagna hanno un tasso di fecondità dell'1,2% e spendono rispettivamente lo 0,9 e lo 0,4 % (valore minimo europeo).

Solo la Francia (insieme all'Irlanda) fa meglio della Danimarca, con un tasso di fecondità dell'1,9%, ottenuto attraverso una spesa in politiche per la famiglia del 3,0% (la media europea è del 2,3%).

Le strategie seguite in Europa in tema di politiche familiari si sono sviluppate secondo quattro modelli distinti: francofono, scandinavo, tedesco, mediterraneo.

Il primo schema sviluppato è quello francofono, caratterizzato da un sistema coerente, con finalità sia demografiche sia di parità dei sessi, di trasferimenti monetari e servizi per l'infanzia.

Il modello scandinavo, adottato in Svezia, Norvegia, Danimarca, e Finlandia si caratterizza per l'attenzione alla parità di genere, e ai bisogni dell'individuo, attraverso una vasta rete di servizi all'infanzia, e di provvedimenti di conciliazione tra famiglia e lavoro.

Il modello tedesco adotta un'esplicita politica familiare, incentrata sulla tutela della famiglia legittima, con incentivi alle donne che fanno la scelta del lavoro casalingo, e quindi scarsi servizi all'infanzia.

Infine il noto modello mediterraneo si distingue per l'assenza di un'esplicita politica familiare, lo scarso sostegno alle responsabilità familiari, le scarse misure monetarie, gli scarsi servizi all'infanzia e alla persona.

Si è detto che il modello principe è quello francese, il cui sistema fiscale è basato sul quoziente familiare, volto ad agevolare le famiglie numerose. Sono previste deduzioni dall'imposta sui redditi tra 150 e 200 euro per ogni figlio che studia, sussidi per l'alloggio, assegni familiari inversamente proporzionali al reddito per ogni figlio minore di 11 anni. In occasione di una nascita è possibile il part-time, a scelta per uno

---

dei genitori, oppure l'aspettativa per 3 anni senza retribuzione, e un sussidio per chi eventualmente lascia il lavoro, o il passaggio ad un impiego part-time dopo la nascita del secondo figlio, nonché convenzioni e sussidi per i servizi di baby sitter. Dal 2004 è operante il progetto Paje, che attribuisce un premio di 800 euro al settimo mese di gravidanza, un assegno di base (159 euro al mese) per le famiglie con un figlio fino a 3 anni e un reddito minore di 4.100 euro mensili, un contributo per la sospensione dell'attività lavorativa per 3 anni, nel caso di due figli, di cui uno minore di 3 anni, che se si somma all'assegno base è di 334 euro mensili, altrimenti di 493; analogo contributo, ma ridotto, è previsto nel caso di lavoro part time. Ancora il Paje prevede un credito di imposta familiare a imprese che attuino delle iniziative per la famiglia (il 60 % delle spese passano a carico dello stato) e un piano relativo alla creazione di asili nido.

A fronte di questo articolato sistema di politiche familiari, nel nostro paese si procede con estrema cautela all'introduzione di alcuni provvedimenti di impatto piuttosto modesto. Si prevedono nella prossima finanziaria premi per la nascita di un figlio e l'eventuale istituzione del reddito di ultima istanza. Entrambe le proposte, se adottate, agiranno comunque prevalentemente come sostegno al disagio, piuttosto che come politiche a favore della famiglia e della natalità.

Alcuni timidi passi avanti sono stati comunque fatti negli ultimi anni. I provvedimenti a cui facciamo riferimento sono la nuova legge sul congedo parentale, l'introduzione della deducibilità ai fini IRPEF degli oneri contributivi versati per gli addetti ai servizi familiari e domestici, l'innalzamento degli assegni familiari, l'istituzione dell'assegno di maternità e dell'assegno per il nucleo familiare.

Il primo provvedimento indicato è solo parzialmente confrontabile con gli altri. Si tratta di un complesso di norme che intendono tutelare la maternità e la possibilità di cura dei figli, rendendo più flessibile lo strumento del congedo, estendendone la fruibilità temporale e il profilo delle garanzie, ed equiparando la figura paterna a quella materna. Il provvedimento ricalca modelli già proposti dalle legislazioni più avanzate in materia, ma non può che avere un impatto modesto nel breve periodo, in un paese in cui il numero di ore che gli uomini in media dedicano alle cure familiari e domestiche ci colloca al posto più basso in Europa. Ne vedremo quindi gli effetti in una prospettiva temporale piuttosto lunga.

Al momento attuale, la partecipazione delle donne al mercato del lavoro è

---

fortemente condizionata dal peso delle cure domestiche: la presenza di uno o, raramente, più figli, significa per molte di esse l'uscita forzata dal mercato del lavoro. Va ricordato che oggi in Italia solo il 42 % delle donne con bambini fino a 3 anni lavora; mentre in Inghilterra, Portogallo, Olanda, Francia e Belgio tale percentuale è superiore al 50%. Il 20% delle donne con 2 figli ha lasciato il lavoro dopo il secondo parto, il 10% delle donne che lavora nel privato si è dimessa nel periodo protetto della maternità. La quota delle lavoratrici autonome rispetto al totale delle donne occupate (17%) è una delle più alte di Europa. Affermare che tale preferenza delle donne italiane sia il frutto non di una libera scelta, ma di una necessità (il lavoro autonomo conferisce flessibilità, anche e soprattutto riguardo ai tempi e alle modalità di lavoro) significa soltanto riconoscere ancora una volta la condizione di debolezza femminile nel mercato del lavoro italiano.

Tale debolezza è parzialmente imputabile alla sottoterziarizzazione dell'economia italiana, che viene identificata allo stesso tempo come causa ed effetto importanti del basso grado di partecipazione femminile alla forza lavoro. Da una parte, infatti, l'occupazione nel terziario presenta modalità lavorative (sotto il profilo dell'elasticità dell'orario, della facilità di reingresso nel mercato, spesso delle competenze e delle abilità che richiede) particolarmente congeniali, si ritiene, alle donne. Dall'altra parte l'attuale sottoterziarizzazione si concretizza in una ridotta offerta di servizi alla persona e alla famiglia, impedendo di fatto una crescita della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

A questo proposito, conviene passare ad una breve analisi del secondo dei provvedimenti legislativi cui ci riferiamo: l'introduzione della deducibilità ai fini IRPEF degli oneri contributivi versati per gli addetti ai servizi familiari e domestici. A prima vista, essa appare come un intervento volto proprio alla risoluzione del problema della scarsa offerta di servizi alle famiglie di cui si è appena detto. In realtà l'impatto che ne deriva va valutato con attenzione, distinguendone gli effetti sul lato dell'offerta (gli addetti) e su quello della domanda (le famiglie). Per quanto riguarda l'offerta, la deducibilità degli oneri contributivi dovrebbe consentire da una parte almeno la regolarizzazione di una parte dei rapporti lavorativi già in essere, e dall'altra la creazione di nuovi. In realtà, la verifica di alcuni dati numerici può aiutarci a comprendere la reale efficacia del provvedimento: per un reddito compreso fra i 15.000 e i 30.000 euro l'anno il risparmio di imposta (nell'ipotesi di versamenti contributivi maggiori o uguali a 1.500

---

euro) è di 500 euro. L'importo è irrisorio se raffrontato all'onere complessivo che il soggetto sostiene per assicurarsi i servizi stessi, tale da rendere detti servizi inaccessibili. Gli effetti sulla domanda non possono allora che essere modesti. L'approccio che caratterizza il provvedimento è quindi di tipo ex post: mira soltanto ad alleggerire il carico fiscale di coloro che già comunque si avvalgono di questi servizi. Sotto il profilo dell'impatto di genere, allora, è estremamente improbabile che l'introduzione di tale deducibilità sposti significativamente la scelta delle donne a favore del lavoro per il mercato, perché non riesce a sollevarle del carico delle cure familiari.

Gli altri provvedimenti cui ci riferiamo possono essere raggruppati sotto un'unica etichetta che li qualifica come provvedimenti di tipo assistenziale. L'erogazione del beneficio che essi prevedono è infatti condizionata ad un livello di reddito familiare al di sotto di una certa soglia. Non si tratta dunque di interventi a favore delle donne, e nemmeno a favore della maternità, ma di interventi a sostegno delle famiglie in condizioni di disagio. Il fatto che essi siano agganciati alla presenza di figli nel nucleo familiare non va letto, a nostro parere, come un sostegno alla fertilità, ma rappresenta soltanto una presa d'atto della maggior incidenza del fenomeno della povertà nei nuclei familiari con prole. A conferma della nostra ipotesi che non si tratti di provvedimenti a favore delle donne, va sottolineato come l'individuazione del reddito familiare, e non del reddito personale, quale parametro cui subordinare l'erogazione del beneficio, contribuisce a mantenere le donne in una condizione di subalternità per ciò che concerne le scelte lavorative. In diversi casi, infatti, la donna si asterrà dall'entrare nel mercato del lavoro perché questo suo ingresso comporterebbe la perdita del beneficio.

Resta da analizzare il legame intercorrente tra l'erogazione dei benefici reddituali suddetti e le scelte di lavoro delle donne, alla luce della variabile (i figli) la cui presenza da una parte consente l'erogazione del contributo, dall'altra impedisce sovente di lavorare per il mercato. Anche in questo caso, l'approccio che caratterizza questi provvedimenti è di tipo ex post: non può essere negata infatti la loro natura di sussidio, per sostenere le famiglie con prole. Abbiamo già detto che tali interventi non contribuiscono all'ingresso delle donne nel mercato del lavoro. E' altrettanto poco fondato leggere tali interventi in un'ottica di incentivazione della fertilità, perché il loro contributo reddituale è ben poca cosa rispetto al costo (monetario e non) dei figli.

# FAMIGLIA: RISORSA, NON PROBLEMA

*prof.ssa Luisa Santolini*

*presidente del Forum delle Associazioni Familiari*

Può sembrare strano che in un momento così drammatico per la storia di tutti i popoli, in un periodo in cui sembra prevalere l'angoscia del futuro e la paura del presente, si parli di "famiglia". Eppure io credo che è da qui che si può ripartire per superare le difficoltà e le angosce, i dubbi e le domande ed affrontare il futuro in un modo nuovo e diverso.

La famiglia, oggi più che mai, nella sua inalienabile verità, è la nostra risposta alle sfide che ci attendono anche sul piano internazionale e la famiglia, certamente più di altre istituzioni, potrà aiutare tutta la società a trasformare questo tempo oscuro in un tempo di pace e di riconciliazione, cioè un tempo "della comunione ricostruita, dell'unità ritrovata" (FC 21).

La *Familiaris consortio* in questo senso continua ad essere una guida profetica ove parla di una nuova umanità che si sprigiona dalla famiglia e afferma che "...la famiglia dei tempi moderni è stata, come e forse più di altre istituzioni, investita dalle ampie, profonde e rapide trasformazioni della società e della cultura", ed essa è la risposta alla radice del male, nella costruzione di un nuovo umanesimo.

## **1. Quale famiglia**

Non si può parlare di famiglia se prima non viene identificato chiaramente tale soggetto. La Costituzione Italiana nell'art. 29, non dà luogo a fraintendimenti: la famiglia è riconosciuta "*come società naturale fondata sul matrimonio*", che cioè stringe con la società, con la collettività un vero e proprio patto, assumendosi

---

responsabilità esplicite di natura pubblica, sociale, e costruendo così un legame caratterizzato da diritti e doveri. Questa è la famiglia che deve essere considerata destinataria delle attenzioni e delle scelte propriamente di “politica familiare” locale e nazionale. In altre parole la famiglia non è un dato culturale che cambia con le mode, ma è una realtà “scritta nel cuore dell'uomo”, presente in tutte le società di ogni tempo, una realtà che, nei confronti della società, ha dei debiti da onorare e dei crediti da riscuotere.

### 1.1 La famiglia non è un problema ma...

Quale è il risultato di questa “dimenticanza” collettiva? Che da un lato stiamo rendendo i nostri figli indifferenti ad ogni scelta: in nome di una malintesa tolleranza stiamo dicendo ai nostri figli che sposare o non sposarsi, abortire o non abortire, avere un figlio o quattro figli, divorziare o non divorziare sono la stessa cosa. Ma sappiamo tutti bene che non è così e che la società si regge sulle scelte che fanno le famiglie e sulle responsabilità che si assumono, (chiudersi nel privato vuol dire anche questo, che la regola aurea sono i diritti e le scelte individuali a prescindere dalla collettività e dalla comunità), dall'altro le istituzioni hanno sviluppato una cultura per cui le famiglie non sono una risorsa ma un problema da risolvere, con il risultato che oggi in Italia vengono consumate sulle spalle delle famiglie autentiche ingiustizie.<sup>(1)</sup>

Questi brevi cenni inducono ad affermare che la questione famiglia non è un aspetto secondario nella vita degli Italiani perché in larga misura è nella famiglia che si costruiscono i destini degli abitanti di questo Paese, è in famiglia che si formano i cittadini di domani, è la qualità della vita familiare che determina la qualità della vita dell'intera società

Da questo fatto discende che la **famiglia non è e non può essere un problema solo dei cattolici, una “questione cattolica”**, quasi che essa fosse la specifica forma di convivenza dei credenti come molti vorrebbero far credere: essa riguarda tutti i cittadini e va affrontata con argomenti seri, razionali, in tutti i suoi risvolti economici, sociali, politici, giuridici e psicologici, non emotivi o peggio ideologici, come troppo spesso avviene.

**La famiglia non è un fatto privato** dei singoli individui e non riguarda solo due

---

<sup>1</sup> Secondo l'Istat l'11% delle famiglie italiane vive al di sotto della soglia di povertà e, sebbene la percentuale sia diminuita, peggiora l'intensità della povertà che passa dal 21,1% del 2001 al 21,4% del 2002. La povertà relativa è diffusa maggiormente tra le famiglie numerose, soprattutto quelle con tre o più figli e tra le famiglie di anziani.

Effettuando una valutazione del tutto empirica, abbiamo calcolato che un figlio fino ai 3 anni, costa in media, con voci minime, esclusa anche la baby sitter, 7.009,82 euro all'anno; fino ai 18 anni, 8.289,82 euro all'anno ed infine, se decide di andare all'università, un figlio costa 14.839,82 euro l'anno.

In questi anni i genitori italiani, costantemente, lentamente ed inesorabilmente si sono trasformati in soggetti economici che di fronte alla rigidità del mercato e dei servizi sono diventati dei formidabili ammortizzatori sociali: le fonti di reddito per i giovani tra i 20 ed i 30 anni (Fonte Eurobarometer 1997) sono in Italia per il 67% provenienti dalla famiglia contro il 45% della media europea, mentre in Italia per il sostegno della famiglia va solo lo 0,8% della spesa sociale (che è del 3,4% del PIL) contro il 69,6 % destinato alle



persone, ma tutta la collettività, perché essa è al centro della costruzione della società, la condiziona e ne è condizionata. La famiglia fondata sul matrimonio riveste un interesse sociale enorme, perché in essa c'è un impegno di stabilità e di certezze, c'è una obbligazione sociale che vanno giuridicamente e socialmente premiate.

**La famiglia, così come la vita, non è una questione ideologica**, non è un semplice fatto culturale che segue le mode, non è di destra o di sinistra, soprattutto non è e non può essere “un problema”.

### 1.2...*la famiglia è una assoluta e ineludibile necessità e capitale sociale*

La famiglia è l'unica vera grande risorsa di questo Paese e va considerata come merita. E' un capitale sociale perché accoglie la vita, forma l'uomo, garantisce il ricambio generazionale, è luogo dove si sperimentano in prima istanza la gratuità, il dono reciproco, l'importanza di amare ed essere amati. E' risorsa perché eroga servizi alla persona, è un autentico soggetto economico, è “un'azienda” che produce capitale umano, educa i figli, trasmette cultura e i valori che formano l'uomo e fa da ammortizzatore sociale in tempo di crisi economica.

Ne siamo convinti? E quando il S.Padre afferma che l'avvenire dell'umanità passa attraverso la famiglia, ne siamo toccati, interpellati e provocati oppure pensiamo che è una delle tante belle cose che il Papa dice, ma che non ci riguarda?

Quanti ne sono seriamente convinti, anche nelle nostre comunità ecclesiali, nelle nostre associazioni, nelle nostre istituzioni cattoliche? Abbiamo fatto tutti il possibile per portare dalla nostra parte almeno il mondo cattolico? Non basta affermare la centralità della famiglia (e va riconosciuto che aumenta il numero di coloro che lo dicono), **occorre avere la ferrea convinzione che la famiglia è necessaria, perché non è vicariabile nei suoi compiti di educazione e di cura**. Sorge in me la domanda, forse ingenua: se ne siamo convinti, perché non siamo convincenti? Perché non siamo contagiosi? Se è vero, come è vero, che tutto milita contro la famiglia, questo significa che molti, moltissimi non sentono la famiglia come una necessità assoluta e viene da sé che se davvero questa convinzione fosse diffusa le politiche familiari family friendly sarebbero scontate. La strada delle politiche familiari passa attraverso la diffusione di questa convinzione: tocca a noi il compito di agire in questa direzione.

---

pensioni. "Uno scarto che non si verifica in nessun paese comunitario" (Ministro Livia Turco - Convegno sulle politiche familiari. Bologna Marzo 1999)

Malgrado la diffusa retorica sulla centralità della persona umana, chi investe su di essa non solo non viene aiutato, ma viene punito con una pressione fiscale iniqua.

Se concordiamo sul fatto che i figli sono un bene comune ed un investimento per il futuro di tutta la collettività, è evidente che siamo di fronte ad un fattore di forte squilibrio nel sistema di riproduzione sociale e ad una grave macroscopica ingiustizia ai quali va posto rimedio.

Si deve fare in modo che la scelta di fare figli non comporti di per sé un pesante arretramento dalla condizione sociale di partenza, a qualunque livello di reddito essa si collochi (equità orizzontale). Il fallimento della politica familiare italiana nasce, invece, dal fatto che si è voluto imporre a questo problema specifico soluzioni pensate per altri problemi (ridistribuzione di reddito tra diverse classi di reddito). L'esperienza storica mostra che quei Paesi che hanno attuato misure di equità orizzontale sono riusciti a promuovere la

Credo che dovremo impegnarci molto perché la famiglia non sia vista solo come una cosa bella o una “benedizione” e dovremo lavorare seriamente accanto ai nostri Pastori e ai nostri Parroci, accanto ai responsabili della Pastorale familiare, della Pastorale scolastica e del lavoro, accanto a tutti coloro che ci possono aiutare per trovare nuove ed inedite strade da percorrere. **Non basterà elaborare sintesi politiche perfette se contemporaneamente non ci sarà una nuova seminazione culturale che recuperi la necessità della famiglia e la collochi nella prospettiva che le spetta da sempre.**

### 1.3 La trasformazione del modello familiare in Italia

L'Italia vanta una grande tradizione dal punto di vista della considerazione riservata alla famiglia, che resta al vertice delle aspettative dei giovani e delle preoccupazioni degli adulti, come risulta da tutte le indagini che hanno preso in esame questo aspetto della vita sociale. Nonostante i rapidi e radicali cambiamenti che hanno inciso profondamente sulla famiglia italiana negli ultimi quarant'anni, essa resta il punto di riferimento e la principale risorsa per la vita del Paese. Abbiamo assistito al passaggio dal modello patriarcale a quello nucleare, accompagnato dalla rapida riduzione del numero dei componenti di ciascun nucleo; alla trasformazione del ruolo e dell'immagine della donna, sempre più inserita nel sistema lavorativo, da cui certamente sono venuti dei miglioramenti per la sua condizione, accompagnati però da ricadute problematiche per la donna stessa e per la vita familiare; alla permanenza prolungata dei figli in famiglia e all'innalzamento dell'età media del matrimonio; ad una preoccupante disgregazione dei nuclei familiari segnalata dalle separazioni e dai divorzi, anche se occorre precisare che siamo ancora molto lontani dai tassi di altri paesi europei e nord-americani; alla drastica diminuzione del numero dei figli con pesanti conseguenze per il futuro del Paese. (Vedi tabella.1)

---

natalità. Viceversa quei Paesi, come la Spagna (fino a metà anni '90) e l'Italia, che hanno cercato attraverso la politica familiare di operare una ridistribuzione tra diverse classi di reddito, hanno raggiunto i più bassi tassi di fecondità in Europa. L'Italia vanta infatti il primato non troppo pregevole di avere il tasso di natalità più basso del mondo: 1,2 figli per donna. In assenza di appropriate forme di incentivazione e sostegno, siamo destinati a detenere il record del numero di figli per donna più basso del mondo fino a tutto il 2035.

Il governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, ha constatato che «il ristagno o addirittura la diminuzione della popolazione, l'invecchiamento demografico frenano il risparmio, la capacità di innovazione, l'investimento» (Vita e Pensiero Gennaio/Febbraio 1999).

Il demografo Massimo Livi Bacci in occasione della lettura annuale del 1997 dell'associazione il Mulino ha sostenuto l'utilità di una politica in favore della natalità (M. Livi Bacci *Abbondanza e scarsità. Le popolazioni d'Italia e d'Europa al passaggio del millennio*, Il Mulino 6/1997., pp.993-1009).

Il numero di marzo-aprile del Mulino dello scorso anno dedica una ampia sezione al tema Una società

**Tabella 1 La famiglia che cambia**

IERI	OGGI
Famiglie patriarcali	Famiglie nucleari
Matrimonio indissolubile come stile di vita	Netto calo dei matrimoni mentre aumentano le convivenze e le separazioni
Alto numero di figli	Alto numero di aborti - indice di fertilità 1,2 figli per donna
Poca sicurezza sociale e alta tenuta sociale	Alta sicurezza sociale e bassissima tenuta sociale
Maggiore stabilità nel lavoro	Maggiore mobilità nel lavoro e minori opportunità
Alta mortalità infantile	Allungamento della vita media ma maggiore problema degli anziani
Ruoli precisi	Ruoli omologati
Donne a casa	Donne al lavoro
Famiglia "breve"	Famiglia "lunga"

Sono questi solo alcuni dei fenomeni macroscopici che delineano il cambiamento delle condizioni di vita delle famiglie: alcuni filoni di pensiero hanno tentato di leggerli come un inesorabile decadimento della famiglia e soprattutto come il superamento della rilevanza sociale dell'istituto del matrimonio. Occorre ribadire invece **che il matrimonio non è un retaggio del passato o una anacronistica sovrastruttura dell'amore umano**. Oltre ad essere un istituto pensato fin dal principio dal Creatore per il bene dell'umanità (cfr GS 48), il patto coniugale rappresenta una modalità di rapporto pienamente aderente alle esigenze dell'autentico amore umano. **Il cammino affettivo della coppia assume, con l'unione matrimoniale, una forma di vita pubblica e stabile, con l'impegno alla fedeltà e alla piena dedizione reciproca, con la responsabilità verso i figli e con il diritto-dovere di contribuire alla vita sociale.**

Per questi motivi deve essere considerato come un punto qualificante, e non come un limite, il dettato costituzionale con il quale la Repubblica italiana "riconosce i

---

senza bambini. Il contributo di Chiara Saraceno (Italiani fate più figli) afferma che le politiche in favore delle famiglie con più figli si giustificano anche perché «chi ha figli sostiene costi che in qualche misura andranno a beneficio della società», e Giampiero Dalla Zuanna (Politiche amichevoli verso le nascite con qualche possibilità di successo) si occupa specificamente delle misure che possono essere adottate. Per Antonio Fazio (articolo citato) «esistono margini per una politica sociale volta ad attenuare la differenza tra il numero (dei figli) desiderato e quello effettivo e muovere verso valori più equilibrati della struttura per età della popolazione».

diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio" (art. 29).

**Pertanto, oggi, dobbiamo constatare, non già la "morte" della famiglia, bensì una specie di apparente svuotamento o vanificazione della famiglia.**

La schizofrenia verso la famiglia è stata tipica della modernità, ed ha certamente radici molto lontane, ma gli esiti più radicali e manifesti si mostrano solo ora, dopo essere rimasti a lungo latenti. È nella crisi odierna della modernità che si manifesta la profondissima ambivalenza che la società del Novecento ha avuto verso la famiglia: da un lato l'ha esaltata come luogo privato degli affetti, cellula del mercato e del consenso politico, dall'altro l'ha combattuta come sfera caratterizzata da legami forti e stabili. Lo svolgersi di questa ambivalenza è ciò che caratterizza il *puzzle* odierno della famiglia e delle politiche familiari.

Il compromesso fra democrazia politica e mercato capitalistico, nonostante le buone intenzioni di solidarietà ed equità sociale, ha indebolito e per certi versi dissolto la famiglia. Il welfare state si accorge oggi che, senza la famiglia, non può più reggersi in piedi.

**Per taluni aspetti, questi concetti cominciano a farsi strada, e in ciò - almeno in apparenza - la famiglia viene rivalutata. Ma per altri aspetti c'è una 'casualizzazione' della famiglia, nel senso che la famiglia viene configurata come un 'evento' di decisioni casuali individuali e si auto-certifica** (in breve, si dice: la gente fa famiglia come crede, tutto può essere famiglia, quale che ne sia la sostanza e la forma). In pratica, la ricerca sociologica osserva una pluralizzazione di forme (cosiddette familiari) che vanifica ed emargina la famiglia in quanto soggetto sociale (P. Donati 2001a).

I reiterati tentativi di equiparare altre forme di convivenza alla famiglia fondata sul matrimonio non segnano certo un progresso nella civiltà di una nazione. Denotano piuttosto una pericolosa confusione circa le condizioni per la titolarità dei diritti.

Alcune garanzie legate ai diritti individuali, anche in ordine a situazioni di cura e di responsabilità verso altre persone, devono trovare soluzione al di fuori dell'ordinamento matrimoniale che deve essere salvaguardato nella sua specificità. **Dietro varie iniziative finalizzate ad equiparare altre forme di convivenza all'istituto del matrimonio si nasconde in realtà l'intento di relativizzare l'istituto matrimoniale e di porre come criterio di riferimento i soli diritti individuali, con il risultato di scardinare il fondamento stesso della compagine sociale.** Certamente continuano ad essere forti le pressioni di una "cultura pubblica", ampiamente veicolata

dai media, che presenta come nuovi modelli di famiglia le più varie e anche moralmente meno sostenibili forme di convivenza, ma questa “cultura pubblica” ha una corrispondenza assai dubbia con la cultura reale del Paese, ben radicata nei valori familiari.

La famiglia in Italia, nonostante stia attraversando un travaglio, conferma una sostanziale tenuta, anche se ha pagato prezzi troppo alti in termini di valori di riferimento, di autocomprensione e di tutela sociale.

**L'Italia deve molto alle sue famiglie e il sostanziale benessere di cui gode è stato costruito con il sudore delle famiglie che hanno saputo dedicarsi al lavoro senza trascurare la cura della vita domestica, inventando, in alcuni casi, anche un modello originale di integrazione tra sistema lavorativo e vita familiare che ha fatto di alcune zone dell'Italia un caso esemplare a livello mondiale.**

Ma fino a quando la famiglia da sola potrà continuare a sostenere un tale carico

L'aborto è gratis	Una ecografia di controllo dell'embrione no
Si vota a 18 anni	Si abortisce a 16. Il Norlevo non ha età
Se ci si separa gli alimenti al coniuge sono dettratti dalle tasse	Se si trasferisce la stessa cifra all'interno della stessa famiglia non si hanno detrazioni
Se una Colf viene assunta aumenta il valore del PIL	Se la Colf viene sposata e continua a fare le stesse cose sia abbassa il valore del PIL
Se si danno contributi alle famiglie per la scuola non statale si grida allo scandalo. Cioè i ricchi possono scegliere.....	Se la scuola statale è gratis anche per i ricchi questo non suscita problemi ..... i poveri no
90 mc di acqua consumati da sei persone con 6 contatori diversi non raggiungono in totale 40.000 lire di tariffe	gli stessi 90 mc di acqua consumati da sei persone nella stessa famiglia arrivano a costare 137.000 lire
Se si tratta di rottamazioni, tasse di successione, ticket sanitari o ristrutturazioni edilizie, le agevolazioni sono senza limiti di reddito	Se si tratta di sostegni alla maternità o detrazioni fiscali per i figli le agevolazioni sono sempre con limiti di reddito

Se si fa il sindacalista, si hanno permessi e distacchi	Se si deve andare a parlare con gli insegnanti dei propri figli si devono chiedere le ferie
Se si iscrivono i figli all'asilo i separati hanno un punteggio superiore alle famiglie regolari	Le famiglie regolari fanno la fila e spesso non trovano posto
Lo Stato dà gli assegni famigliari fino a 26 anni	Lo Stato impone ai genitori di mantenere i figli sine die
Se si assume una baby sitter si hanno contributi	Se una nonna fa la baby sitter no. L'unica soluzione è che due famiglie si scambino le nonne e le assumano
Si fanno campagne e manifestazioni contro l'abbandono e la sperimentazione sugli animali	Silenzio sull'abbandono e lo sfruttamento dei minori e larghissimi consensi a favore delle sperimentazioni su embrioni umani
Lo Stato sottrae alle famiglie i figli perché sono povere	ma non lascia loro i soldi per mantenerli perché glieli sottrae con le tasse
Lo Stato dà pochi soldi per le deduzioni per chi ha carichi familiari	Lo stato impone ai genitori di mantenere i figli disoccupati secondo lo stesso standard di vita della famiglia
L'integrazione al minimo nel trattamento previdenziale alle donne casalinghe tocca alle separate e alle divorziate	Non spetta alle donne regolarmente sposate
Un professionista che assume la moglie non può scaricare dalle tasse il costo vivo delle retribuzioni e dei contributi	Se assume l'amante si
Nella sanità tutti possono scegliersi il medico di base	Nella scuola non si possono scegliere gli insegnanti

Per sposarsi occorrono le pubblicazioni (un mese)	Le separazioni consensuali avvengono in pochi minuti e non c'è obbligo di pubblicazioni
Si detraggono i soldi per le spese veterinarie	Non si detraggono le spese di cura per gli anziani e i soggetti deboli
Le separazioni in giudizio hanno corsie preferenziali e sono esentasse	La giustizia ordinaria è lentissima e si paga sempre e comunque

di lavoro e di responsabilità? Fino a quando le istituzioni resteranno in silenzio anche di fronte a profonde ingiustizie?

L'Italia è uno strano paese in cui:

## ***2. Quali proposte?***

### *2.1 La soggettività sociale della famiglia*

Che cosa vuol dire soggettività sociale? Il termine è carico di ambiguità, per via della connotazione idealistica che il termine 'soggettività' ha assunto negli ultimi due secoli. Si tratta, anche a questo proposito, di fare le opportune distinzioni fra le diverse semantiche. Le più note sono certamente quelle idealistiche, di varia declinazione. Un posto particolare spetta alle semantiche marxiste delle soggettività storiche. Un'altra semantica è quella cattolica, con le sue specifiche distinzioni. Il loro spartiacque sta nel fatto che, mentre le prime due conferiscono senso alle soggettività sociali essenzialmente in rapporto allo Stato, la semantica cattolica si oppone apertamente a questa posizione. Idealisti e marxisti, come tutti coloro che si rifanno in qualche modo a F. Hegel, ritengono, con lui, che "tutto ciò che l'uomo è lo deve allo Stato, (perché) solo in esso ha la sua essenza".

La posizione cattolica conferisce invece alla persona e alla famiglia una soggettività (natura) propria, ossia una realtà che precede e va oltre lo Stato: **la famiglia, come la persona, non deve la sua «soggettività» allo Stato e non trova in**

**esso la propria definizione.** Un aspetto dell'insegnamento sul matrimonio e sulla famiglia è legato all'affermazione della centralità che la famiglia viene ad assumere nel contesto del sistema sociale. Ogni forma di organizzazione sociale che miri a garantire il bene delle persone non può prescindere dal riconoscimento dei diritti primari e inalienabili della famiglia. **La famiglia è la prima e fondamentale forma di socialità e a partire da essa devono essere in qualche modo pensate e strutturate tutte le altre dimensioni della vita sociale.** È questo uno dei pilastri dell'insegnamento della Chiesa, illustrato nella *Familiaris consortio*, dove, tra i quattro compiti fondamentali che competono alla famiglia, viene annoverato quello di partecipare allo sviluppo della società (cfr FC nn. 42-48).

Sul piano strettamente sociologico, la famiglia è soggetto sociale in quanto: è relazione comunitaria, bene relazionale, soggetto di diritti relazionali, soggetto di funzioni per la società, titolare di una propria cittadinanza, nesso *sui generis* fra libertà e responsabilità. Vediamo in breve questi concetti.

a) **La famiglia è relazione comunitaria** di piena reciprocità fra i sessi e fra le generazioni in quanto include il contratto, ma ne va oltre, perché presuppone relazioni pre-contrattuali ed è portatrice di mete sovra-contrattuali.

b) **La famiglia è bene relazionale** in quanto può essere generata e fruita soltanto assieme da coloro che la fanno; essa consiste di relazioni, non di beni individuali, e neppure è una somma di beni individuali.

c) **La famiglia è soggetto di diritti-doveri** relazionali in quanto, in essa, i diritti e i doveri debbono essere declinati relazionalmente.

d) **La famiglia è soggetto di funzioni per la società**, comunque intesa, in quanto ciò che in essa avviene e ciò che essa fa ha riflessi su ogni altra forma di socialità.

e) **La famiglia ha una sua cittadinanza** (la cittadinanza della famiglia) in quanto la famiglia è una «persona sociale», titolare di un diritto soggettivo sociale, che va al di là dei diritti soggettivi individuali.

La famiglia è un nesso particolare fra libertà di scelta e responsabilità delle conseguenze, sia per quanto riguarda le azioni dei singoli membri della famiglia fra di loro, sia per quanto attiene le funzioni societarie, dotate di senso, della famiglia come relazione sociale (libertà e responsabilità della relazione familiare, non solo del singolo



individuo).

**Da una parte sembrano ormai maturi i tempi perché la nostra società, troppo a lungo condizionata da preclusioni ideologiche, riconosca la soggettività della famiglia, dall'altra sembrano esistere le condizioni affinché le famiglie assumano il ruolo che compete loro nella vita sociale, rafforzando notevolmente la propria soggettività sociale nelle forme che la democrazia e l'organizzazione dello Stato rendono possibili.**

Purtroppo però la soggettività familiare è sempre meno vista dai politici e dagli apparati statuali, per via delle difficoltà che il sistema politico-amministrativo ha di osservare il suo ambiente. È invece sempre più osservata, in senso riflessivo, da parte della società civile, ovvero da quelle sfere civili che hanno nella famiglia il loro stesso soggetto costituente, anche se la stessa società civile ha difficoltà a darsi una rappresentazione della famiglia e stenta a riconoscere gli esiti delle proprie azioni in essa e su di essa.

## 2.2 L'associazionismo familiare

La mobilitazione delle famiglie è la prima condizione per riportare al centro dell'attenzione sociale e del dibattito culturale e politico la necessità di affrontare la "questione famiglia". Le famiglie infatti "devono per prime adoperarsi affinché le leggi e le istituzioni non solo non offendano, ma sostengano e difendano positivamente i diritti e i doveri della famiglia", diventando così protagoniste della "politica familiare" (cfr. *Familiaris consortio* n. 44). In questo contesto mi sembra opportuno ricordare le parole che Giovanni Paolo II rivolse profeticamente al Forum il 27 giugno 1998, asserendo che *"nel volgere di pochi anni il vostro sodalizio ha saputo conquistarsi ampia stima e considerazione, diventando portavoce puntuale e coraggioso delle necessità e delle legittime istanze di milioni di famiglie italiane ed interlocutore serio e credibile delle varie forze sociali e politiche. La Chiesa vede in voi una grande speranza per il presente e per il futuro delle famiglie in Italia"*.

Come la famiglia può oggi diventare protagonista e interprete della e nella società civile? Quasi fosse uno slogan si potrebbe affermare che *la famiglia deve*

---

*diventare più famiglia*, cioè ambito primario sia di cura delle persone che in essa vivono, sia delle relazioni che esse attuano tra di loro (in famiglia) e nella società. Per raggiungere questo scopo è fondamentale stabilire connessione con gli altri soggetti della società civile e farsi promotori di associazioni familiari, in altre parole essere presenti negli ambiti che nella società sono cruciali per la “cura” delle relazioni tra le persone, in primis la scuola, i servizi alla persona, i servizi sanitari, ecc.

L'associazionismo familiare è una realtà emergente e sempre più rilevante nella nostra società; esso, attraverso la sua azione, **“produce famiglia” generando una solidarietà specifica e familiare**. Questo è l'esito più significativo delle associazioni familiari, in quanto ridanno alle famiglie la consapevolezza del proprio essere famiglia, attraverso una condivisione ed una socializzazione dei problemi familiari che sono prassi nel comportamento abituale delle associazioni.

Le associazioni familiari, fatte da famiglie che si mettono insieme, svolgono una funzione sociale e sono espressione di esigenza di autonomia organizzativa della società civile. In altri termini **il benessere prodotto dalle famiglie associate - che non può essere creato dallo Stato o dal mercato perché è creato dalle relazioni familiari - è rilevante per la comunità ed ha un peso per la qualità della vita**.

*Le associazioni familiari vanno intese come una “grande famiglia” e non solo come un'azienda socialmente produttiva. Il loro stile è il confronto, il dialogo, la solidarietà, la crescita personale, stile che è tipico dell'esperienza familiare. Da qui il ruolo insostituibile dell'associazionismo che, da un lato non può più svolgere un ruolo di supplenza alle carenze dello Stato, restando depositario di interessi legittimi, ma inascoltati, dall'altro non può essere letto come uno dei tanti aspetti del volontariato, o come uno strumento utile per fronteggiare l'emergenza.*

Ma una adeguata valorizzazione della famiglia non può prescindere dalla promozione dell'associazionismo familiare e dal conferimento, alle strutture associative, di un autonomo potere di rappresentanza e di proposta concreta al tavolo dei governi centrali e locali.

Se è vero che oggi le Regioni sono l'istituzione principale cui è rimesso il potere normativo di indirizzo e ordinamento in materia di politiche familiari, intendendo per esse tutti quei settori dell'ordinamento che incidono specificamente sulla vita e sull'organizzazione delle famiglie, non solo va rimessa al centro l'importanza vitale della responsabilità familiare e della solidarietà tra famiglie, ma va anche incentivato e

promosso l'associazionismo familiare.

***L'associazionismo familiare è un autentico soggetto politico e la società e le Istituzioni devono prenderne atto, dando ad esso piena cittadinanza e sostenendolo nella sua azione con tutte le risorse possibili.***

L'associazionismo familiare non va confuso con il volontariato e l'ente pubblico non deve vedere nel suo intervento un'invasione di campo rivendicando a sé il compito esclusivo di risolvere i problemi (sociali e quindi pubblici).

Le associazioni possono essere riconosciute e promosse in tutte le loro potenzialità soltanto se si prova a ragionare dal loro punto di vista: appare chiaro allora che promozione significa autonomia, evitando così di cadere in concezioni strumentali, per cui le associazioni del privato - sociale vengono subordinate alle esigenze di altri soggetti, per lo più nell'ambito del mercato o della politica.

La cosiddetta promozione può essere autentica solo se offre alle associazioni quella capacità di programmazione di cui hanno bisogno per svilupparsi secondo le proprie logiche.

Proprio questa è la sfida dell'autonomia: sapranno le Istituzioni politiche fare un passo indietro ed accettare una nuova complementarità con dei partner riconosciuti a pieno titolo nei vari ambiti delle politiche sociali? E sapranno le associazioni trovarsi preparate ad assumere nuovi compiti e nuove responsabilità ad affrontare tutti i rischi dell'autonomia?

Raccogliere questa sfida significa:

- non cedere alla tentazione di avere una visione puramente strumentale dell'associazionismo utilizzando per i propri fini e servizi i beni che esso produce;
  - impedire che ci sia un reale sostegno prevalentemente per le azioni che le associazioni svolgono in convenzione con l'ente pubblico per realizzare obiettivi che sarebbero di competenza di quest'ultimo o comunque che esso ritiene importante;
  - non condannare l'associazionismo ad una situazione problematica quasi che esso debba perennemente oscillare tra una cronica scarsità di risorse, che, in ultima analisi, ne limita la rilevanza e la sfera di azione, e la massiccia dipendenza da sistema politico - amministrativo.
-

Vincere la sfida significa prevedere che alle associazioni vengano conferiti un ruolo e una posizione non residuali, bensì pienamente istituzionali nel disegno e nella gestione delle politiche sociali.

Fino ad ora c'è stata una lettura riduttiva dell'associazionismo come portatore di istanze privatistiche per cui tra individuo e Stato non si hanno terzi soggetti; al contrario il potere politico ha il dovere di cogliere le ragioni non di chi grida di più, ma di chi ha più argomenti.

Negli ultimi anni da questo punto di vista qualcosa si è mosso sia a livello nazionale che a livello locale ma le consultazioni, seppur periodiche, non bastano più. Occorre sostenere, con interventi decisi, la funzione autonoma propria e incentivante delle associazioni, il loro ruolo strutturale per le funzioni sociali autonome che assolvono e il compito pedagogico e di formazione che esse svolgono.

Sono due le condizioni perché il riconoscimento dell'associazionismo familiare sia reale:

- una presenza istituzionale delle associazioni come **polo autonomo che organizza servizi e fornisce prestazioni accanto alle Istituzioni politico amministrative dello Stato e a quelle del mercato** (specie per quanto riguarda le concrete opportunità di accesso ai tempi e ai servizi utili alla vita familiare);
- **un ruolo di interlocutore stabile dei governi (locali, nazionali, europei) sulle materie attinenti la vita familiare** (servizi, scuola, protezione sociale, tempi del lavoro e tempi della famiglia, ecc.) **tramite appositi organismi che abbiano non solo un potere consultivo, ma anche potere di proposta legislativa e di controllo sulla implementazione della legislazione.**

### 2.3 Le politiche "family friendly"

Da quanto detto è facile constatare che i concetti di "politica sociale" in senso ampio e "politica sociale familiare" sono ancora molto distanti.

Per far decollare una vera politica per la famiglia occorre seguire alcuni criteri fondamentali:

---

1) le politiche familiari non sono politiche di lotta alla povertà, pertanto, almeno come tendenza, **non possono essere legate al reddito e non devono avere come scopo la redistribuzione del reddito: esse sono per definizione universalistiche proprio perché ogni famiglia è un bene comune.** Eppure ogni volta che in Italia si avviano politiche di sostegno e di tutela della famiglia e della maternità, queste sono sempre legate al reddito, contrariamente a quanto succede con le rottamazioni e le ristrutturazioni edilizie....e nessuno se ne scandalizza più di tanto!

2) Le politiche familiari **devono in ogni occasione e ad ogni livello essere applicate in chiave sussidiaria e non assistenziale.** La solidarietà è fine dell'azione politica ma non può mai essere disgiunta dalla sussidiarietà. Per esempio, nella Finanziaria del 1998, era previsto un assegno di lire 200.000 per il 3° figlio di una famiglia con al massimo 36 milioni di reddito: un meccanismo umiliante di tipico stampo assistenziale e penalizzante, perché i Comuni, "gestori del tutto", quando e se lo danno, lo calcolano sul reddito IRPEF e non su quello ISE e, dunque, possono accedere ad esso soltanto le famiglie in evidente stato di disagio.

3) Le politiche familiari **non possono essere declinate in chiave individualistica, bensì devono sempre considerare la famiglia in quanto tale, tenendo conto dei carichi familiari.** Per esempio, nell'ultima Finanziaria 1999, si è preferito distribuire a pioggia le riduzioni di aliquote IRPEF (dal 26,50 al 25,50%) senza sanare strutturalmente le attuali sperequazioni, ma anzi confermandole, nel momento in cui si è deciso di aiutare - nella stessa misura - per esempio un single ed una coppia con figli.

4) Le politiche familiari **non devono essere indirette, bensì dirette:** non una politica del lavoro, della casa, della sanità intesa in modo generico ma una politica della casa per la famiglia, del lavoro per la famiglia, della sanità per la famiglia. Perché i Comuni assegnano gli alloggi di edilizia popolare in via definitiva con una metratura standard (quasi sempre bassissima), senza prevedere né la crescita di una famiglia né le esigenze che si modificano nel corso delle varie fasi della vita familiare?

5) Le politiche familiari **non riguardano i singoli soggetti deboli della famiglia ma prendono in considerazione il nucleo familiare per se stesso** e agendo di conseguenza perché esso non sia penalizzato, ma anzi sia oggetto di politiche eque e giuste. Per esempio, la legge 285 relativa alla promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza, ha lasciato sullo sfondo la famiglia, intesa come nucleo, e

---

l'associazionismo familiare, mentre ogni bambino va sempre considerato in rapporto alla sua famiglia, sia che essa sia presente, sia che manchi.

6) Molte leggi e molti interventi delle Istituzioni devono essere considerati "politica familiare" in quanto impattano positivamente o negativamente sulla famiglia. Le politiche familiari non riguardano solo l'assistenza, la cura dei soggetti deboli, i servizi, gli sgravi fiscali, bensì la scuola, la bioetica, il lavoro, i mass media ecc. Come dice il Santo Padre, "la famiglia deve essere il prisma attraverso cui guardare l'intera società", altrimenti se lo Stato con una mano dà e con l'altra toglie, attuando politiche contraddittorie o contrastanti, la vittima di questo strabismo non sarà solo la famiglia, ma l'intera collettività.

### *2.3.1 I criteri per incentivare le politiche "family friendly"*

Dopo aver enunciato i criteri per la promozione di politiche familiari autentiche, occorre esplicitare i tre criteri per la incentivazione di tali politiche: **la sussidiarietà, la solidarietà e la democrazia associativa.**

Il criterio da usare? **La sussidiarietà coniugata alla solidarietà.** Sembrano parole scontate: ma questa è l'unica strada da percorrere. E non è vero - come dicono molti cattolici - che dobbiamo ragionare solo in termini di solidarietà. Non è vero: questa è una mistificazione culturale. **Noi dobbiamo ragionare di solidarietà, perché la solidarietà fa parte del nostro codice genetico; ma la solidarietà non è assistenzialismo.** E' una responsabilità nei confronti degli altri. La solidarietà non basta, perché la solidarietà vuol dire che io ho come fine il bene comune. Ma non basta: perché la sussidiarietà mi dice come io faccio per arrivare al bene comune. E **non possiamo distaccare la sussidiarietà dalla solidarietà.** Se io perseguo il bene con la solidarietà, ma uso strumenti perversi, faccio disastri colossali, come sono stati fatti in Italia negli ultimi 40 anni. **Io non devo avere solo il bene comune come fine, ma devo curare anche come ci arrivo: e ci arrivo solo con la sussidiarietà.** Il che significa mettere le famiglie in condizione di svolgere al meglio ciò che sono chiamate a fare: educazione e cura. E' facile! Basta avere le idee chiare. E questo vale per tutti.

Per concludere, **tre regole: solidarietà, sussidiarietà, democrazia associativa.** E la democrazia associativa significa che la società civile va riconosciuta nelle sue funzioni come creatrice di benessere. La democrazia associativa significa che le

associazioni familiari sono un nodo cruciale per avviare politiche familiari serie a tutela delle famiglie. Le associazioni familiari non sono volontariato, non sono un optional buonista. Le associazioni familiari sono una realtà professionalmente seria, che si pone seriamente come interlocutore delle istituzioni, che fa delle proposte, che ha delle idee chiare e che è pronta a rimboccarsi le maniche per contribuire a dare una mano agli enti locali, agli amministratori. Le associazioni sono pronte a fare la loro parte, ma vanno riconosciute. Non è possibile che fra Stato e mercato non ci sia nient'altro. Bisogna creare almeno tre gambe per far stare in piedi il tavolino: lo Stato, il mercato e la società civile con le associazioni che la società civile si dà, con le associazioni che le famiglie si danno, perché hanno la legittimazione dal basso.

E' opportuno ora comprendere bene quali sono i grandi quadri concettuali di riferimento per la politica familiare.

Come ci indica il prof. Donati i grandi *frameworks* generali a cui oggi possiamo riferirci sono due: quello *lib/lab* e quello societario.

**A) Le politiche lib/lab sono quelle che definiscono la famiglia come aggregato di individui (e intervengono sugli individui e le loro singole relazioni - per esempio madre-bambino - senza tenere conto del padre e delle altre figure rilevanti).**

Qui si parla di *sostegno* alle "*responsabilità familiari*". Questa modalità di **pensare la politica familiare rimane chiaramente assistenzialistica e non pensa la famiglia come soggetto di libertà nelle scelte di politica sociale. La famiglia rimane considerata, pensata e trattata in quanto *condizione bisognosa*, e di qui l'assimilazione delle politiche familiari a politiche contro la povertà.**

Le parole-chiave sono qui:

- **povertà** (interventi sulla famiglia in quanto 'povera', prova dei mezzi (per selezionare le famiglie sotto una certa soglia di reddito e destinare risorse e interventi solo o prevalentemente a quelle);
  - **lavoro produttivo e riproduttivo** (secondo la distinzione ottocentesca e marxiana fra lavoro di mercato per il valore di scambio e lavoro familiare per il valore d'uso);
  - **ridistribuzione dei ruoli** (per favorire le cosiddette pari opportunità di *gender*), reddito e tempo liberato dal lavoro (per assicurare sufficienti 'consumi');
  - **genitorialità** (come se la coppia fosse irrilevante).
-

È evidente, in ciò, il prevalere di un approccio economicistico alla famiglia, che la tratta - per dirla in breve - come produttore-consumatore che fa un lavoro particolare, quello di cura, e deve relazionarsi al lavoro e al consumo di mercato.

Le politiche *lib/lab* si ispirano al seguente criterio-guida: allargare il più possibile le libertà privatistiche (diritti soggettivi individuali, lato *lib*) compatibilmente con (ovvero nel quadro di) un controllo sistemico dell'uguaglianza delle opportunità nel fruire delle libertà private (lato *lab*) (P. Donati 1999).

B) Per contro, le politiche societarie sono quelle che definiscono la famiglia come relazione di piena reciprocità fra i sessi e fra le generazioni <sup>(2)</sup>.

Invece che parlare di *sostegno* alle “*responsabilità familiari*”, qui si deve parlare di **promozione dei “diritti e doveri delle titolarità familiari”**. Con tale espressione il prof. Donati intende il fatto che il ricoprire un ruolo familiare (per esempio come genitore) **dà titolo a determinati diritti, i quali non devono essere intesi come sconti, agevolazioni o benefici assistenziali di welfare, ma invece come intitolazioni a risorse che sono diritti promozionali delle libertà positive di adempiere a quel ruolo**. Questa modalità di pensare la politica familiare rifiuta il concetto di carico familiare e combatte l'assistenzialismo come modalità di erogazione, per **promuovere invece la famiglia come soggetto di scelte di politica sociale nelle quali esercita le sue libertà e si assume le sue responsabilità in quanto soggetto titolare di un complesso di diritti-doveri di cittadinanza propria**. **La famiglia viene considerata, pensata e trattata come risorsa, e non solo come vincolo, e indicata come soggetto potenzialmente attivo, che può far fronte alla sua condizione di bisogno qualora abbia riconosciute le titolarità a diritti che sono, al tempo stesso, titolarità di coesione sociale**.

Le parole-chiave sono qui:

- **benessere familiare** come bene relazionale (in quanto concetto comprendente, multidimensionale e relazionale fra sessi e fra generazioni);
- **soggettività economica** (lavoro familiare, unità tributaria e patrimoniale, ecc.) della famiglia;
- **soggettività associativa** di reti organizzate e informali, primarie e secondarie, di privato sociale;

---

<sup>2</sup> Vale la pena di ricordare che la reciprocità - concetto centrale nella prospettiva relazionale - può essere definita come un tipo di relazione di scambio che è attivata da un dono il quale non è fatto a sé, per pura e spontanea unilateralità (come beneficenza), ma è fatto (e configurato, nei contenuti, modi, organizzazione) allo scopo di generare un circuito allargato di prestazioni e contro-prestazioni la cui valenza (sovrafunzionalità) è quella di produrre integrazione (solidarietà) sociale, e non già il profitto economico, anche se l'utilità economica e perfino il profitto non è affatto da escludere, così come non è da escludere la calcolabilità delle transazioni (in base a criteri appropriati, che sono quelli del carattere simbolico, e non meramente monetario, degli scambi e dei loro significati ed effetti). Con il termine di reciprocità piena, io intendo il fatto che tale circuito di scambi attivati come doni e contro-doni riguarda, almeno potenzialmente, tutte le dimensioni della relazione sociale fra i soggetti, e non solo un aspetto o alcune dimensioni, tantomeno di pura funzionalità strumentale.



· **comunità educante** per la formazione della fiducia e dell'impegno verso i valori.

Le politiche societarie si ispirano alla seguente distinzione direttrice: valorizzare le relazioni associative, nelle loro dimensioni contrattuali e comunitarie. La famiglia è sempre più (e propriamente) vista come specifica 'associazione'.

Proprio perché intende valorizzare la relazione-famiglia (ossia: la famiglia come relazione intersoggettiva che ha un significato che precede e va oltre i semplici individui come corpi-menti), **questa linea distingue le politiche familiari da quelle sociali più generali (demografiche, di lotta alla povertà, contro il disagio e l'esclusione sociale, ecc.).**

Si può ammettere che il confine fra le politiche *lib/lab* e quelle societarie non sia sempre facilmente tracciabile. In effetti, come poi dirò, esse non si distinguono tanto per un tipo specifico di iniziativa nei servizi alla famiglia, quanto per il modo di concepire e gestire i servizi e gli interventi. Per esempio: un servizio consultoriale alla donna che non accetta una gravidanza è tanto delle prime che delle seconde politiche, ma verrà concepito e gestito in modo del tutto differente, in accordo con le

**Tabella 2**

<b>Tipi di politiche</b>		
Tipi di servizi:	Politiche <b>lib/lab</b> (basate sul rapporto sistema/individui nel complesso Stato/Mercato)	Politiche <b>societarie</b> (basate su organizzazioni autonome e simmetriche rispetto al complesso Stato/Mercato)
Consultorio familiare	Servizio di poli-ambulatorio per le problematiche femminili (adattamento al mercato e controlli statali)	Servizio consultoriale gestito da reti familiari associate per tutto lo spettro delle difficoltà relazionali in famiglia
Corsi di <i>baby sitting</i> e <i>Informa-sitter</i>	Liste di indirizzi fornite da uffici pubblici alle famiglie	Organizzazione di una rete di <i>baby sitters</i> da parte di associazioni familiari specializzate

Reddito minimo	Beneficio economico condizionato ad un programma di inserimento (RMI), per chi è indigente, gestito caso per caso, attraverso un contratto fra l'individuo e l'ente locale	Tassa negativa (NIT) sul reddito familiare per il sostegno economico della soggettività tributaria delle famiglia (via fiscale), gestita a livello locale
Il servizio di nido	Asili nido creati e gestiti dall'ente locale per il sostegno ai tempi di lavoro delle madri e padri	Nidi in famiglia, programmi del tipo "un anno in famiglia" <i>voucher</i> alla famiglia da spendere in servizi organizzati dalle stesse famiglie <i>tagesmütter</i>
Promozione di gruppi familiari di auto e mutuo aiuto	L'ente locale eroga aiuti assistenziali su domanda dei gruppi di questo tipo per singole attività	L'ente locale adotta misure universalistiche per favorire la costituzione e la promozione di gruppi di <i>self help</i> e <i>mutual help</i> , con agevolazioni incondizionali che li abilitino a diventare autonomi.
Centri per le famiglie	Un Centro per le famiglie viene creato e gestito dall'ente locale per offrire servizi particolari a famiglie bisognose e problematiche	Costituzione di una Fondazione di comunità, con soci maggioritari di società civile, per la promozione di organizzazioni di servizi a base familiare
Mediazione familiare	L'ente locale gestisce un servizio che fornisce un mediatore come "curatore fallimentare" del matrimonio	Vengono promosse associazioni amicali che aiutano le persone con difficoltà a mantenere sia rapporti genitoriali sia rapporti di coppia attraverso reti informali

Prestiti sull'onore	L'ente locale dà un sostegno finanziario agli individui (pagamento degli interessi e rateazione della restituzione del prestito) per singoli bisogni (affitto della casa, acquisto di un'auto, o di un elettrodomestico, ecc.) sulla semplice base della fascia di reddito del nucleo anagrafico in cui vive	Costituzione di una banca etica per prestiti alle famiglie (fino a redditi familiari medi e considerando l'insieme dei bisogni che riguardano tutta la famiglia) (come per le Fondazioni di comunità, l'ente locale può concorrere come socio della banca etica, benché occorra una maggioranza di soci "familiari")
---------------------	--	--

caratteristiche sopra dette. Per operare le distinzioni teoriche ed operative tra i due modelli-guida diventa cruciale vedere in quale assetto complessivo si inseriscono gli orientamenti e gli interventi concreti (vedi tabella 2. Alcuni esempi di due modi di intendere gli interventi e i servizi per la famiglia a livello locale).

Altri esempi di politiche locali corrette, a livello comunale:

- l'istituzione delle Consulte delle Associazioni familiari;
- nel Comune di Bellegra - unico caso in Italia - è stato deliberato, dal Consiglio comunale, di aumentare la detrazione ICI per l'abitazione principale per i nuclei familiari composti da almeno cinque persone, compreso il figlio concepito;
- nel Comune di Sant'Agata Li Battiati - unico caso in Italia - è stato deliberato, dalla Giunta Municipale, l'istituzione di attività di formazione delle coppie che intendono unirsi in matrimonio col rito civile.

### ***Conclusioni***

Un quotidiano finanziario USA, il Wall Street Journal, definisce "apocalittico" il crollo delle nascite in Europa ed in particolare in Italia: nel 2020 l'Italia avrà la popolazione più vecchia del mondo con un terzo degli abitanti sopra i 60 anni (in Gran Bretagna, in Francia ed in Germania saranno "solo" un quarto); ogni bambino che nasce avrà sulla spalle otto adulti, fin da ora le categorie più a rischio di povertà sono i minori tra 0 e 15 anni e la povertà è correlata direttamente con il numero dei figli, specie

---

al Sud.

La nostra società oscilla tra una idea nostalgica, prescrittiva ed idilliaca della famiglia e la convinzione che la famiglia c'è sempre stata e sopravviverà comunque, qualunque cosa accada; invece il mondo evolve rapidamente, la società complessa richiede risposte articolate che rivedano i canoni ed i criteri con cui si è agito fino ad ora, tenendo presente che sempre di più solo gli interessi collettivi saranno tutelati sulla scena politica nei prossimi anni.

Da qui un appello ed un invito:

**alle famiglie organizzate in associazioni** per raccogliere una sfida epocale, pur con poche risorse, pochi uomini e pochi mezzi, ma con grande determinazione, grande fede ed idee "giuste", a vantaggio di tutte le famiglie italiane, anche di quelle che lontane, che mai sapranno del nostro lavoro e del nostro impegno. A questo compito non possiamo sottrarci, proprio perché cristiani, proprio perché il matrimonio cristiano abilita ad un maggiore impegno per la società e nella società, nella convinzione che le famiglie non risolveranno i loro problemi stando chiuse nelle loro case trasformate in cittadelle e in bastioni e che le famiglie dal focolare acceso e dalle culle vuote saranno spazzate via se non si sporcheranno la mani nella polis e per il bene comune.....La nostra è una battaglia di giustizia e di civiltà, una battaglia non solo rivendicativa ma propositiva di valori ed è per questo che siamo guardati con interesse ed attenzione da parte di molti. Dobbiamo dire alle famiglie di assumersi le responsabilità ed i doveri che competono loro, dobbiamo chiedere alle Istituzioni equità, giustizia, possibilità di scelta, sussidiarietà, protagonismo delle famiglie, in tutti i campi della politica;

**alle Istituzioni** perché accolgano con un atteggiamento responsabile ed intelligente le novità di cui le famiglie e le loro associazioni sono portatrici: la sussidiarietà non è parola da addetti ai lavori, ma un modo concreto e ineludibile di declinare la politica; le nuove parole d'ordine della politica dovrebbero essere solidarietà, sussidiarietà e democrazia associativa per mettere il nostro Paese al passo con i tempi e all'altezza delle sfide che lo aspettano. Il problema è prima e soprattutto culturale e poi diventa politico ed economico. Ed è su questo terreno che le Istituzioni dovranno essere sostenute e poi giudicate.

---

Il Santo Padre ci ha detto di andare avanti con coraggio e ha benedetto il nostro umile lavoro, che ha il sapore delle cose inedite ed inattese; sulla famiglia sta avvenendo uno scontro epocale ed la famiglia è diventato il crinale tra la giustizia e l'ingiustizia.

A noi il mandato di tradurre questa sfida e questo scontro in proposte serie con argomenti seri, che possano essere condivisi da tutti coloro che hanno a cuore il futuro della nostra società, nella certezza che **il salto di qualità che stiamo chiedendo alle famiglie da una parte ed alle Istituzioni dall'altra, può diventare uno degli elementi più decisivi per il rilancio non solo dell'economia ma dello sviluppo sociale e politico del nostro Paese.**

Noi siamo fermamente convinti che difendendo la famiglia si offre il migliore aiuto possibile allo sviluppo della società. È una convinzione emersa anche a livello europeo, in modo particolare riflettendo sui pilastri che dovranno essere costruiti per edificare l'Europa unita.

---

# **FAMIGLIA E FUTURO: LE SCELTE DELLA REGIONE LIGURIA**

*Luigi Morgillo*

*assessore ai Servizi sociali della Regione Liguria*

La famiglia svolge da sempre funzioni sociali: nella crescita dei figli, nel lavoro di cura, a partire dai primi anni di vita e lungo tutto il ciclo di vita, soprattutto quando all'interno della famiglia ci sono persone con disabilità, con difficoltà di inserimento nel lavoro, con problemi di salute mentale, con problemi di non autosufficienza.

La famiglia, in questi casi, si fa carico responsabilmente dei problemi e si organizza per affrontarli; sarebbe riduttivo dire che essa è destinataria di servizi perché anch'essa garantisce funzioni di servizio a cui si aggiunge l'intervento dei servizi sociosanitari. La famiglia quindi non è solo destinataria di interventi, è anche risorsa e soggetto attivo di politiche sociali.

Per attuare una autentica promozione della famiglia è indispensabile un vero ribaltamento delle politiche sociali, oggi molto frequentemente avviene che la famiglia sia considerata solo come una somma di bisogni, per ognuno dei quali attuare singoli ed autonomi interventi di politica sociale: in questo modo la politica familiare risulta essere la sommatoria di una pluralità, il più delle volte non coordinata, di politiche sociali rivolte agli individui.

L'elemento innovativo che può e deve essere messo in luce, anche attraverso la diffusione di "buone pratiche", è che i cittadini e le famiglie possiedono risorse proprie che non sono sostitutive degli interventi ma integrative, la qualità delle relazioni umane è un bene prezioso, è indispensabile promuovere e valorizzare iniziative di autocura, di scambio, di solidarietà e di reciprocità (come le banche del tempo) che forniscono una sorta di valore aggiunto al sistema degli interventi e dei servizi sociali.

Le politiche regionali a sostegno della famiglia sono quelle puntualmente individuate nel piano triennale per i servizi sociali per gli anni 2002-2004 (delibera di

---

consiglio regionale n.65 del 4 dicembre 2002, aree di priorità il sostegno alle responsabilità familiari e i diritti dei minori e degli adolescenti); in tale atto viene più volte puntualizzato come i piani di zona siano uno strumento nelle mani degli enti locali, del programmatore locale, per definire e gestire politiche dei servizi che risultino unitarie e integrate, su base territoriale adeguata.

I criteri scelti per ripensare le politiche dei servizi e nel definire significati, modelli e metodologie rispetto ai piani di zona sono essenzialmente tre:

**-Unitarietà:** le politiche dei servizi devono essere concepite, organizzate e gestite insieme da parte degli enti locali nell'ambito adeguato, devono essere unitarie, cioè comprensive dell'insieme di attenzioni rivolte alla promozione, protezione, assistenza e cura, riabilitazione e reinserimento sociale;

**-Integrazione:** il rispetto della globalità della persona richiede sforzi, scelte, decisioni, organizzazioni, modalità operative, tali da superare ottiche parziali e settoriali. Tutto ciò comporta lo sviluppo ed il consolidamento di sinergie, potenziando esperienze concertative tra istituzioni, tra istituzioni ed altri soggetti comunitari, tra organizzazioni, tra professionalità;

**-Territorialità:** la dimensione locale adeguata - per territorio e popolazione - per la programmazione e gestione dei servizi alla persona è la scelta fatta dal legislatore, fin dal 1977, con il D.P.R. 616.

Questa dimensione è ritenuta come ottimale e facilitante rispetto al compito di leggere i bisogni, ma anche di attivare risorse e risposte, di individuare le responsabilità, di promuovere forme di responsabilità condivisa, di organizzare flessibilmente le risposte e di valorizzare quanto già la comunità è in grado di esprimere.

Questi tre criteri devono essere coniugati con tre criteri costituzionali:

**-Solidarietà:** tutti sono tenuti a concorrere affinché i diritti sanciti diventino esigibili;

**-Sussidiarietà orizzontale:** interviene chi è più "vicino" al problema, in una logica di responsabilizzazione progressiva;

**-Pluralismo:** la molteplicità di forme, di formazioni, di esperienze, rappresentano ricchezza, sono risorse, vanno rispettate, valorizzate, tutelate e promosse.



I Piani di Zona, oltre ai bisogni, possono prendere in considerazione, (anzi dovrebbero farlo) lo sviluppo di attenzioni, interventi, progetti, tesi a qualificare i "normali ambiti di vita", le "relazioni quotidiane", a rinforzare e alimentare le reti primarie, a sviluppare buone pratiche di auto-mutuo-aiuto.

Non v'è dubbio che occorre sostenere la famiglia se si vuole promuovere i diritti dei minori ed in particolare dei loro diritti sociali (alla salute, all' educazione, alla qualità della vita), i cambiamenti che sono avvenuti nei nuclei familiari hanno promosso un rapido mutamento delle strategie di allevamento, di socializzazione ed educazione dei figli.

Il bisogno di sostegno dei genitori è evidente, si manifesta nelle richieste da parte degli stessi genitori alla scuola, ai centri per le famiglie, alle diverse istituzioni di essere informati sulla crescita dei figli e di essere supportati nel ruolo educativo che sono chiamati a svolgere.

Acquista sempre più rilevanza, quindi, la scelta di organizzare interventi sistematici di supporto familiare che devono inserirsi in una prospettiva di lavoro direte che coinvolga stabilmente istituzioni, privato sociale, comunità di appartenenza.

La Legge 285/97 ha stimolato gli Enti Locali a dar vita ad interventi non "emergenziali", diretti non solo a riparare le situazioni di particolare disagio dei minori, ma anche a promuovere adeguati processi di costruzione dell'identità per tutti i bambini e le bambine, Ciò attraverso concreti servizi e strumenti in grado di favorire miglior relazioni familiari, spazi e opportunità per il gioco e la partecipazione, un ambiente urbano di vita più adeguato alle esigenze di chi cresce.

Con la delibera n.930 del 1° agosto u.s. "Indirizzi regionali per una politica a favore dell'infanzia e della famiglia: Progetto Liguria Famiglie", è evidente la linea che l'Assessorato intende perseguire per una politica che ponga sempre più attenzione ai bisogni delle famiglie nella quotidianità e nella normalità di vita.

Tale provvedimento sostiene concretamente :

1, un sistema territoriale di servizi socio-educativi per la prima infanzia al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi e i servizi innovativi, che garantisce una pluralità di offerte capaci di rispondere in maniera adeguata e flessibile sia alle esigenze di cura del bambino che alle esigenze della famiglia.

2, il sostegno delle politiche in favore delle famiglie di nuova costituzione, in

---

particolare agevolando l'acquisto della prima casa di abitazione e/o ristrutturazione.

3, la sperimentazione del "prestito sull'onore" finalizzata a promuovere e avviare interventi di sostegno finanziario verso giovani coppie e/o famiglie in situazione di temporanea difficoltà economica al fine di prevenirne l'entrata nel circuito assistenziale.

# **POLITICHE SOCIALI NEI CONFRONTI DELLA FAMIGLIA E DEI MINORI NELLA CITTÀ DI IMPERIA**

*dott. Nicola Falciola*

*assessore ai Servizi socio-sanitari ed educativi del Comune di Imperia*

Grazie Presidente per l'invito rivoltomi a partecipare al Convegno come Assessore ai Servizi Socio Sanitari del Comune di Imperia e colgo l'occasione per portare il saluto del Sindaco Luigi Sappa e dell'Amministrazione comunale a tutte le Autorità e ai Cittadini intervenuti.

Il tema a me affidato, ossia "Politiche Sociali nei confronti della Famiglia e dei Minori nella Città di Imperia" è alquanto delicato e nel contempo importante per lo sviluppo della nostra società.

Il programma dell'Amministrazione Sappa nel settore sociale e sanitario rispecchia fundamentalmente quello del Governo Centrale e Regionale, secondo il criterio direttivo del Federalismo in funzione della continuità dei servizi.

I principi e gli obiettivi sui quali l'Amministrazione comunale lavora sono:

- La DIGNITA' della Persona
- Il VALORE della Famiglia intesa come risorsa fondamentale della Società civile.

Abbiamo attuato un cambiamento di cultura e di approccio alla Politica Sociale, avviando un percorso difficile di passaggio da una forma burocratica assistenzialistica e deresponsabilizzante verso una società imperniata sulla solidarietà consapevole, fattiva, reale nel rispetto dell'identità del cittadino.

Abbiamo creato una Rete Assistenziale sul territorio, integrata, articolata ma flessibile, fondata su valori irrinunciabili:

a) la CENTRALITA' del Cittadino, titolare di diritti che può e deve esercitare nei confronti degli Apparati Pubblici e Privati, preposti all'erogazione dei servizi,

---

garantendo nel contempo il rispetto e la distinzione dei ruoli e dei compiti fra le Istituzioni e la Politica. Infatti, secondo noi, al Politico spetta indicare gli obiettivi e verificare i risultati conseguiti, al Dirigente organizzare le risorse per raggiungere gli obiettivi con l'utilizzo ottimale dei mezzi fisici ed economici.

b) La SUSSIDIARIETA' intesa come supporto al Cittadino, ossia il sostegno delle Istituzioni alle oggettive difficoltà del Cittadino stesso.

L'aiuto deve essere portato al livello più vicino alla Persona, nella consapevolezza che favorisca i seguenti principi:

- la responsabilizzazione
- la personalizzazione
- la valorizzazione dell'aiuto.

Il principio della sussidiarietà ci permette di richiamare all'attualità il pensiero di Don Sturzo:

*"E' nostro dovere opporci al tentativo di fare dello Stato un Dio ed opporci alla tendenza di considerare lo Stato un'Entità Mistica che pervada tutte le fibre del tessuto sociale".*

c) La FAMIGLIA: il ruolo sociale della Famiglia è ben definito dagli articoli 29 e 30 della Costituzione Italiana.

La società moderna ha portato alla scomposizione della Famiglia Patriarcale e alla conseguente differenziazione del nucleo familiare caratteristico del periodo della Moderna Società Industriale.

Se vogliamo allinearci, adeguarci agli altri Paesi Europei, la Famiglia deve uscire dall'impostazione della Legislazione che la relega ad un luogo marginale e ricollocarsi come risorsa fondamentale delle Politiche Sociali.

Un concetto importante che deve essere ben evidenziato per la realizzazione di tutto quanto detto è la necessità di garantire la sostenibilità e la continuità dei servizi di protezione sociale e nel contempo monitorare la spesa pubblica attraverso un Welfare Mix.

Uno strumento importante per lo sviluppo della politica sociale a favore dei minori e della Famiglia è l'Osservatorio della Regione Liguria, struttura che ci consente la conoscenza delle realtà del territorio attraverso la costruzione di un processo graduale di raccordo intercostituzionale tra i diversi flussi informativi riguardanti la problematica.

---

L'Assessore, quindi, passa in rapida rassegna una serie di diapositive che riguardano ciò che l'Amministrazione comunale di Imperia ha realizzato e realizza nei confronti dei minori e della Famiglia, in adesione al principio di sussidiarietà non solo orizzontale ma anche verticale.





## Indice

<b>Introduzione ai lavori .....</b>	<b>3</b>
<b>Marilena Vignale</b>	
<b>Le politiche familiari in Europa e in Italia .....</b>	<b>5</b>
<b>Serena Scotto</b>	
<b>Famiglia: risorsa, non problema .....</b>	<b>15</b>
<b>Luisa Santolini</b>	
<b>Famiglia e futuro: le scelte della Regione Liguria .....</b>	<b>39</b>
<b>Luigi Morgillo</b>	
<b>Politiche sociali nei confronti della famiglia e dei minori nella città di Imperia .....</b>	<b>43</b>
<b>Nicola Falciola</b>	

SI RINGRAZIANO:  
IL COMUNE DI IMPERIA  
LA PREFETTURA DI IMPERIA  
LA PROVINCIA DI IMPERIA  
E IL CE.S.P.IM CHE HA PROVVEDUTO  
ALLA PUBBLICAZIONE DEGLI ATTI