



SVILUPPARE POLITICHE PER LA FAMIGLIA A LIVELLO LOCALE: QUALCHE RIFLESSIONE PER L'AREA METROPOLITANA MILANESE

A cura di Francesco Belletti, Direttore Cisf (Centro Internazionale Studi Famiglia)

Milano, 21 giugno 2017

Premessa

Il presente intervento si divide in due parti: la prima contiene alcune riflessioni sul tema economico, supportate da alcune tabelle di riferimento; la seconda indica alcuni criteri per politiche familiari di qualità.

1. COSTO DEI FIGLI E DATI SULLA POVERTÀ

La dimensione familiare intercetta sia i progetti di coppia, sia la dimensione intergenerazionale, e investe così in modo rilevante ogni progettazione di percorsi di welfare/politiche sociali a livello nazionale, regionale e locale. Difficile, ad esempio, pensare alle politiche di sostegno per la popolazione anziana senza mettere in gioco i sistemi allargati di parentela, così come è decisivo riflettere su come la conciliazione tra famiglia lavoro può agevolare o penalizzare le scelte di vita dei lavoratori (e soprattutto delle lavoratrici, visto che persiste, nel nostro Paese, una rilevante “diseguaglianza di opportunità” tra uomini e donne).

In questa circostanza tuttavia appare opportuno concentrare l'attenzione sul tema “figli”, sia perché i dati confermano una rilevante criticità, sia perché la generatività rimane una delle prerogative/qualità peculiari e distintive della famiglia.

I dati e le riflessioni di seguito documentate evidenziano alcune dinamiche rilevanti, qui sinteticamente elencate:

- a) La distinzione tra spese di mantenimento e di allevamento (distinzione parallela alla differenza tra povertà assoluta e relativa);
 - b) La crescente presenza di povertà nella popolazione minorile, con la connessa criticità delle famiglie numerose e delle famiglie con un solo genitore;
 - c) una rilevante (e per certi versi inaspettata) protezione dal rischio povertà proveniente dai redditi da pensione, anche per le generazioni più giovani (anziani risorsa anche economica).
-

Gli economisti distinguono il costo dei figli in due tipi di “spese”:

(a) le spese di **mantenimento** sono quelle che fanno fronte alle necessità o bisogni di base (alimenti, vestiario, igiene, istruzione, ecc.). (...) Tutte le misure contro la povertà considerano il costo dei figli essenzialmente per quanto riguarda le spese di mantenimento, e non riguardano i costi di ciò che va oltre le spese per una sopravvivenza materiale decente.

(b) Le spese di **accrescimento** (o allevamento) sono quelle che riguardano spese per beni oltre quelli indispensabili, e richiedono “tempo dedicato”, relazionalità, gestione delle opportunità di vita dei genitori e della intera famiglia. Questi costi sono solo in parte monetizzabili, la maggior parte non lo è. Di quelli non monetizzabili, alcuni possono essere sostenuti da servizi esterni alla famiglia, pubblici e privati, ma altri non lo possono essere, perché è in gioco la vita stessa della famiglia come bene relazionale.

La domanda che tutti si fanno è: **chi paga?** Le spese sono a carico di un complesso intreccio di attori. Evidentemente, la famiglia è il primo soggetto sociale responsabile. Ma essa deve avere il sostegno della collettività, attraverso il sistema fiscale, i trasferimenti monetari pubblici, i servizi pubblici e privati di welfare. Anche molti altri attori privati intervengono: le reti informali (nonni, ecc.), le organizzazioni di terzo settore e privato sociale, le imprese, e tanti altri soggetti della società civile. **[INOLTRE]** il costo dei figli deve essere confrontato con il valore che hanno per i genitori e per la società (costo/investimento)

Tabella 1 – Tipi di spese e qualità dei costi.			
		Caratteristiche dei costi	
		Monetizzabili	Non monetizzabili
Spese di:	Mantenimento	1. Minimo vitale	3. Cure primarie
	Accrescimento	2. Capitale umano del figlio	4. Capitale sociale del figlio

(P. Donati, Rapporto Cisl 2009, FrancoAngeli, pp. 21-27)

Tabella 2. Costo di mantenimento dell'adulto equivalente e del figlio (Euro/mese)

A. Costo di mantenimento di un adulto equivalente	714
B. Costo di mantenimento del figlio (A. x Scala Eq.)	317

(F. Perali, M. Menon, Rapporto Cisl 2009, FrancoAngeli, p. 177)

Tabella 3. Costo di accrescimento e costo totale di accrescimento del figlio per quintili di reddito

	I	II	III	IV	V	Totale
A. Proporzione (dichiarata) della spesa per il figlio μ	23,9%	24,4%	25,2%	27,7%	28,0%	25,4%
B. Costo della vita della famiglia con figlio	1.290	1.966	2.634	3.593	6.647	3.014
C. Costo di accrescimento di un figlio (B x μ)	308	480	664	995	1.861	798
D. Valore del tempo impiegato per la cura dei figli	530	514	542	595	550	546
E. Costo totale di accrescimento di un figlio	714	919	1.127	1.492	2.302	1.250

Fonti: A. Dati Cisl 2009; B. C. D. E. Dati sui Consumi delle Famiglie Istat 2007 e Indagine Multiscopo sull'Uso del tempo 2003.

(F. Perali, M. Menon, Rapporto Cisl 2009, FrancoAngeli, p. 189)

L'analisi dei dati (pur se di qualche anno fa) evidenzia che le famiglie del quintile più povero (circa il 20% della popolazione con i redditi più bassi) spendono meno della soglia di mantenimento (317 euro al mese, soglia stimata al 2007/2009).

(Audizione in Parlamento di Stefano Alleva, Presidente ISTAT, 2016)

"Nel 2015, 1 milione 582 mila famiglie residenti in Italia (circa il 6% del totale) sono stimate in condizione di **povertà assoluta** attraverso l'indagine sulle spese per consumi: si tratta di 4 milioni e 598 mila individui, il 7,6% dell'intera popolazione. [...] Il fenomeno appare più diffuso nel Mezzogiorno, dove si stima essere in condizioni di povertà il 9,1% delle famiglie residenti nell'area (circa 744 mila famiglie). In queste famiglie vivono oltre 2 milioni di individui poveri: più del 45% del totale dei poveri assoluti in Italia. In Italia, livelli elevati di povertà assoluta si osservano anche per le famiglie con cinque o più componenti (17,2%), tra le coppie con tre o più figli (13,3%), e per le famiglie con membri aggregati (13,6%); **l'incidenza [della povertà] sale a oltre il 18% se in famiglia ci sono almeno tre figli minori mentre scende sensibilmente nelle famiglie di e con anziani: la stima è del 3,4% tra le famiglie con almeno due anziani**".

Si conferma una evidente **situazione di "squilibrio generazionale"**, dove le giovani generazioni (famiglie con figli minori) patiscono una condizione di oggettiva vulnerabilità economica, che rende difficile elaborare progetti di vita personale, lavorativa e familiare.

POVERTÀ E PENSIONI: un risultato inaspettato....

Il rischio di povertà cresce per le persone sole, per i nuclei monogenitoriali, in parte per le famiglie con figli. La presenza di redditi da pensione, quando si combina con altri redditi, costituisce una grande fattore di prevenzione (**la presenza di qualunque reddito fisso, nella situazione attuale, sembra fattore importante di protezione dalla marginalità**).

Tabella 4 Percentuale di famiglie a rischio di povertà con e senza pensionati	Famiglie con pensionati (*)	Famiglie senza pensionati (*)
NORD	9,9	13,2
CENTRO	14,1	18,7
SUD-ISOLE	26,1	38,3
Persona sola	22,3	23,8
Coppia senza figli	10,0	13,9
Coppia con figli	12,5	20,1
Monogenitore	17,2	35,3
Altra tipologia	14,2	28,9
TOTALE ANNUO (2013)	16,0	22,1

(*) Percentuale sulla popolazione nella stessa area territoriale/forma familiare
Fonte: Elaborazioni Cif da Istat, *Indagine su reddito e condizioni di vita (2013)*.

Tab. 5. Incidenza di povertà assoluta per numero di figli minori. Anni 2005-2014 (%)

Anni	Numero di figli minori			
	1 figlio minore	2 figli minori	3 o più figli minori	almeno 1 figlio minore
2005	1,7	3,6	6,9	2,8
2006	1,2	2,5	6,0	2,0
2007	1,8	2,0	9,0	2,4
2008	2,7	2,9	8,9	3,2
2009	2,8	3,4	11,4	3,6
2010	2,3	3,7	11,6	3,5
2011	3,7	3,3	10,4	4,1
2012	3,6	6,6	14,6	5,5
2013	6,8	9,1	17,6	8,6
2014	6,4	9,0	18,6	8,4

(Elaborazione Cisl da dati ISTAT)

*I dati riportati dal IV Piano nazionale di azione e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva 2016-2017 (c.d. Piano infanzia), rilevano poi che in Italia i **minori in condizione di povertà assoluta** (ossia non in grado di sostenere le spese minime necessarie ad acquisire una disponibilità di beni e servizi che li possano proteggere dal rischio di esclusione sociale), **ammontano a 1.434.000 unità**, con un incremento del 35% rispetto al 2012. Sul fronte complementare della **povertà relativa**, i dati registrano un **progressivo peggioramento, soprattutto tra le famiglie numerose**, poiché il tasso è direttamente proporzionale al numero dei figli, specialmente se di minore età: da 17,4% del 2014 al 20,4% del 2015 per le famiglie con due figli, dal 29,8% al 32,9% per le famiglie con tre o più figli.*

(Relazione 2016 Garante Infanzia nazionale, Roma, giugno 2017, pp. 73-74)

Tabella 6. Povertà - dati di dettaglio (in Euro, Anno 2013)
Soglie mensili di povertà assoluta per alcune tipologie familiari e tipo di comune
CONFRONTO NORD/MEZZOGIORNO (per dati selezionati)

Numero membri e genitori	Tipologia familiare (comp. = componenti)	Nord		
		Area metropolitana	Grandi comuni	Piccoli comuni
1 adulto (Mezzogiorno)	1 comp. 18-59	820,19	781,22	736,20
		602,81	582,21	546,36
2 adulti (Mezzogiorno)	2 comp. 18-59	1.131,36	1.084,33	1.030,99
	2 comp. 18-59	859,00	834,92	793,48
1 genitore e 1 figlio (Mezzogiorno)	1 comp. 11-17 e 1 comp. 18-59	1.145,69	1.098,66	1.045,32
		871,97	847,89	806,45
1 genitore e 1 figlio (Mezzogiorno)	1 comp. 4-10 e 1 comp. 18-59	1.089,62	1.042,59	989,25
		824,36	800,28	758,84
2 genitori e 1 figlio	1 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.423,15	1.368,87	1.308,18
	1 comp. 4-10 e 2 comp. 18-59	1.373,37	1.319,09	1.258,40
	1 comp. 0-3 e 2 comp. 18-59	1.274,10	1.219,82	1.159,13
2 genitori e 2 figli	2 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.722,55	1.655,45	1.582,00
	1 comp. 4-10 e 1 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.677,14	1.610,04	1.536,59
	2 comp. 4-10 e 2 comp. 18-59	1.631,27	1.564,17	1.490,72
	1 comp. 0-3 e 1 comp. 4-10 e 2 comp. 18-59	1.534,03	1.466,93	1.393,48
	2 comp. 0-3 e 2 comp. 18-59	1.439,22	1.372,12	1.298,67
	1 comp. 0-3 e 1 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.579,81	1.512,71	1.439,26
2 genitori e 3 figli (Mezzogiorno)	1 comp. 4-10 e 2 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.951,56	1.874,28	1.790,92
		1.517,24	1.481,39	1.421,79
2 genitori e 3 figli (Mezzogiorno)	2 comp. 4-10 e 1 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.909,07	1.831,79	1.748,43
		1.481,26	1.445,41	1.385,81

In giallo i dati più vicini al contesto metropolitano milanese.

La tabella 6 (estremamente analitica) serve a mostrare la complessità degli interventi sulla povertà assoluta (cfr. ISTAT), che viene rilevata, su alcune tipologie familiari, **anche a base territoriale**: si conferma che, a parità di condizione demografica, **servono più soldi in una grande città rispetto ad un piccolo Comune, servono più soldi al Nord che nel Mezzogiorno**. La tabella soprattutto conferma che serve leggere nel dettaglio la condizione delle famiglie, quando si affronta il tema della povertà/risorse economiche (età, numero dei figli, ecc.), e, ovviamente, che la dimensione familiare fa la differenza.

2. QUALI AZIONI

A livello comunale/area metropolitana le azioni di sostegno alla famiglia vanno armonizzate con le caratteristiche e le modalità di intervento del sistema di welfare/politiche sociali a livello locale: la dimensione familiare, peraltro, intercetta le più diverse dimensioni del vivere individuale e sociale, e quindi dovrebbe interfacciarsi con tutte le *policies* strategiche nazionali (ma anche a livello locale).

In questa prospettiva è utile riprendere, come riferimento generale, le linee di azione/aree di intervento del **Piano nazionale per la famiglia del 2012**, che si era articolato su:

1. Equità fiscale ed economica
2. Politiche abitative per la famiglia
3. Il lavoro di cura per la famiglia
4. Pari opportunità e conciliazione famiglia lavoro
5. Privato sociale, terzo settore e associazionismo familiare
6. Servizi consultoriali e di informazione
7. Immigrazione
8. Alleanze locali per la famiglia
9. Monitoraggio delle politiche familiari

La parte sul lavoro di cura per la famiglia (più specificamente riferibile alle aree di intervento di welfare) era poi suddivisa in diversi sottopunti/aree di intervento, legati alle fasi del ciclo di vita della famiglia e alle diverse generazioni:

- servizi per l'infanzia
- famiglie con preadolescenti ed adolescenti
- tempi di cura (maternità, congedi parentali, tempi della città)
- costi di educazione dei figli
- le assistenti familiari
- il lavoro di cura *community-based* nelle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti.

Non si tratta di riprendere analiticamente l'impianto del Piano nazionale (rimasto peraltro non finanziato, e quindi sostanzialmente "*mai uscito dal cassetto*"). Si può però assumere la positiva dimensione "intersectoriale e trasversale" del Piano nazionale, per provare ad individuare un approccio analogo anche a livello locale.

D'altra parte un'area così complessa e "intrecciata" (non solo per problemi ma anche per risorse presenti) come l'area metropolitana milanese potrebbe benissimo affrontare un tema "altro" rispetto all'impianto nazionale, ritenuto prioritario per il territorio. Basti pensare al tema delle "periferie" della città, contesti territoriali non sempre e non solo caratterizzati come "luoghi di problemi", ma anche come contenitori potenziali e reali – già oggi – di innovazioni/sperimentazioni sociali, anche per azioni specificamente dedicate alle famiglie.

Giova poi ricordare la decisiva differenziazione funzionale e di titolarità tra i livelli della pubblica amministrazione, che assume diversità anche radicali secondo i temi affrontati: ad esempio, in ambito fiscale è possibile/opportuno rimodulare i sistemi di tariffazione dei servizi locali, ma il reale impatto di equità fiscale, per le famiglie, non potrà che derivare da scelte strategiche del governo centrale. Analogamente, servizi e spazi innovativi "*family friendly*" possono essere ragionevolmente pensati, progettati e realizzati nel contesto dell'area

metropolitana, ma il *framework* normativo e programmatico regionale potrebbe avere a questo riguardo una funzione decisiva.

In altre parole, a livello locale ci sono forti spazi di responsabilità e innovazione per percorsi, progetti e interventi a misura di famiglia, ma occorre saper individuare modalità e temi su cui l'azione locale abbia maggiore titolarità (e quindi efficacia).

A titolo esemplificativo, un'area di attenzione/azione e di possibile progettualità su cui a livello locale si può incidere (in parte richiamata anche dal Piano nazionale, quando parla di Alleanze locali) è il tema dell'**apertura delle scuole al territorio**. Attorno a questa oggettiva "opportunità" di animazione del territorio, strettamente connesso alla priorità dell'educazione e della protezione/promozione dei soggetti in età scolare, a livello locale l'ente pubblico può/deve agire per favorire/potenziare il coinvolgimento dei soggetti esterni (pubblici e privati), e soprattutto il coinvolgimento dei genitori, come singole famiglie e nelle loro forme aggregative/partecipative (associazionismo familiare interno ed esterno alla scuola, rappresentanti dei genitori negli organi partecipativi della scuola, reti informali di genitori/volontari nei singoli plessi).

Sempre a titolo esemplificativo, in questo caso sarebbe possibile anche costruire meccanismi di micro-finanziamento diffuso, per progetti radicati a livello di reti locali (scuola, quartiere, vicinato), in cui l'ente locale possa promuovere una cittadinanza attiva anche delle famiglie.

In generale, anziché pensare grandi progetti strategici onnicomprensivi, sarebbe auspicabile la progettazione di un "progetto mirato" (se possibile almeno biennale) di azioni sperimentali di politica familiare promozionale a livello di area metropolitana milanese, proponendo l'individuazione di alcune aree di interesse prioritario, su cui poter immaginare interventi specifici (almeno uno per area) dove avviare una sperimentazione operativa di interventi "*family-centered*", caratterizzati da:

- *empowerment* e promozione delle famiglie,
- processi partecipativi,
- costruzione di reti integrate (pubblico privato, formale informale, fornitori di servizi – utenti-destinatari)
- una sperimentazione che sia, se ritenuta valida a seguito di adeguato monitoraggio e valutazione partecipata, stabilizzata e messa a sistema.

Una qualità diventa fondamentale, per politiche familiari realmente sussidiarie; occorre un approccio promozionale nei confronti della famiglia, proposto come criterio essenziale per la progettazione e la realizzazione di politiche sociali innovative e non assistenziali, capaci cioè di generare cittadinanza attiva (o responsabilità sociale) nelle persone e nelle famiglie (tabella 7). Secondo tale prospettiva, in effetti, le risposte che il sistema politico e sociale deve attivare di fronte ai bisogni delle famiglie non devono porsi nell'ottica primaria o peggio esclusiva di "risolvere i problemi", ma devono in primo luogo cercare di "rimettere in moto" il sistema famiglia, considerandolo non come destinatario passivo di prestazioni, ma come partner attivo di un percorso di aiuto in cui sia il portatore di bisogno (la famiglia, da sola o meglio associata) sia il prestatore di aiuto (servizi, enti locali, governo centrale, ecc.) progettano e realizzano insieme percorsi di uscita dalle condizioni di mancanza e di bisogno.

Tabella 7 - SUSSIDIARIETÀ E SOLIDARIETÀ: UN MODELLO INTERPRETATIVO DELLA RELAZIONE FAMIGLIA - SOCIETÀ

		SUSSIDIARIETÀ	
		ASSENZA	PRESENZA
SOLIDARIETÀ	ASSENZA	A La famiglia dipende da supporti esterni, che però non sono di responsabilità della collettività (intervento assistenziale, basato sulla beneficenza privata)	B Responsabilizzazione delle famiglie, lasciate con scarsi supporti dalla società (auto-aiuto familista individualista)
	PRESENZA	C Forte intervento sociale su cittadini che ricevono passivamente i servizi (approccio assistenziale, basato sull'intervento pubblico, con famiglie passive)	D Famiglie attive di fronte ai propri bisogni, in un sistema in cui la società ha come obiettivo esplicito il sostegno ai propri membri deboli attraverso la promozione della cittadinanza attiva

Fonte: F. Belletti, *Ripartire dalla famiglia. Ambito educativo e risorsa sociale*, Ed. Paoline, Milano, 2010, p. 67.