

## **FAMIGLIA E POLITICHE FAMILIARI: STATO DELL'ARTE.**

*Francesco Belletti, direttore Cisf (Centro Internazionale Studi Famiglia)*

*Milano, 17 gennaio 2018*

**Si propone un breve documento, su tre parti:**

- **nella prima si offrono alcuni dati, senza pretesa di sistematicità, per collocare le riflessioni sulla famiglia in uno scenario di realtà (non filtrato da sovraesposizioni mediatiche o ideologiche). Una loro attenta interpretazione non è possibile per limiti di spazio;**
- **la seconda contiene brevi cenni alle politiche familiari, ambito di azione e responsabilità sociale e politica troppo spesso definito in modo approssimativo;**
- **la terza indica alcune possibili priorità e opzioni operative.**

**Il numero di pagine è legato alla necessità di supportare le brevi riflessioni interpretative con un minimo di supporto/documentazione empirica.**

### **PARTE 1:**

#### **LA SITUAZIONE DEMOGRAFICA E SOCIALE DELLE FAMIGLIE**

A livello demografico la famiglia in Italia sta attraversando grandi cambiamenti, legati a fattori culturali, sociali ed economici, evidenziando una certa "resilienza", ma anche forti segnali di fatica, disagio e sofferenza. In particolare i dati descrivono: il cambiamento demografico strutturale (tabelle 1 e 2) e il tema dell'impoverimento, troppo spesso trattato senza dimensione familiare.

In estrema sintesi, ad integrazione dei dati qui proposti, le variabili demografiche che interagiscono con la condizione delle famiglie (causa ed effetto delle forme e dei progetti di famiglia, in una circolarità di cui non è facile – e forse nemmeno così utile - definire il processo) sono:

- progressivo invecchiamento della popolazione (più anni di vita anziana, maggiore presenza di anziani sulla popolazione);
- crollo della natalità, con conseguenti modifiche della struttura familiare (crescita del modello del figlio unico, costante diminuzione di famiglie con tre o più figli, crescita di progetti di vita senza generatività - coppie *no child/childless/child free*);
- crescente presenza di stranieri, soprattutto nelle classi di età più giovani (ma anche loro crescente assimilazione ai modelli familiari italiani; nel 2008 era 2,8 il numero di figli per donna straniera, nel 2016 è sceso a 1,95). L'Italia "non è un Paese per bimbi", nemmeno per gli stranieri;
- crescente fragilità del legame coniugale, che diventa anche "irrilevanza sociale: crescono separazioni e divorzi, ma crescono anche progetti di vita di coppia senza matrimonio (convivenze), non più come fase di vita "pre-matrimoniale", ma come quella che potrebbe essere definita, un po' paradossalmente e provocatoriamente, come "scelta permanente di precarietà";

- la costanza di una uscita migratoria dal Paese di generazioni di giovani (spesso con buone o ottime qualifiche formative), nell'ordine dei centomila in un anno, con un ambivalente effetto di "internazionalizzazione delle scelte di vita" dei nostri giovani, e insieme di una evidente "fuga di cervelli" (al punto che è difficile oggi immaginare percorsi credibili di rientro in patria, dopo soddisfacenti esperienze professionali all'estero).

Quattro temi "non demografici" intrecciano questi fenomeni strutturali:

- la sostenibilità del modello di welfare in una società di vecchi (equilibrio tra lavoratori, previdenza, domanda di cure sociali e sanitarie per persone fragili). In questo il ruolo della famiglia come caregiver primario sarà realisticamente in calo (ulteriore problema di sostenibilità dei livelli di cura/assistenza);
- sull'evento nascita si assiste ad una forte manipolazione tecnologica; da un lato la natalità crolla, dall'altro il presunto "diritto al figlio" sta utilizzando ogni opzione tecnologica (fino all'utero in affitto all'estero, o alla totale copertura dei costi per la procreazione medicalmente assistita da parte del servizio sanitario nazionale), anche con modalità che vanno ben oltre i limiti di legge (vedi il crescente utilizzo di screening prenatali per "poter scegliere di non far nascere persone disabili", con l'utilizzo dell'aborto con criteri che formalmente sono legati alla salute della madre, ma di fatto perseguono fini eugenetici);
- questi temi, ad evidente impatto bioetico, riguardano anche la fase finale della vita e la richiesta di un diritto (che appare assoluto) all'autodeterminazione (con il crescente dibattito sull'eutanasia);
- la destrutturazione della concezione di famiglia naturale, fondata sulla differenza sessuale, e il connesso dibattito sulla regolazione giuridica delle relazioni tra persone dello stesso sesso (a partire dalla legge sulle unioni civili).

**Tab. 1. STRUTTURE FAMILIARI**

TIPOLOGIA FAMILIARE (*)	Persone	%	Famiglie	%
Persona sola (in coabitazione, ecc.)	9.097.420	15,4%	-	-
<i>Di cui</i> <i>"famiglie unipersonali"</i>	7.667.305	13,0%	7.667.305	31,1%
coppie senza figli	10.326.643	17,5%	4.968.683	20,2%
coppie con figli	<b>31.706.360</b>	<b>53,6%</b>	8.533.117	34,7%
un solo genitore con figli	6.111.369	10,3%	2.439.750	9,9%
Altra tipologia	1.890.253	3,2%	1.002.911	4,1%
Totale	59.132.045	100,0%	24.611.766	100,00%

(\*) Con o senza membri aggregati (in oltre 4 milioni di famiglie ci sono altre persone residenti)

Fonte: ISTAT (Censimento 2011)

**ATTENZIONE AI NUMERI!** La maggioranza della popolazione vive in "famiglie complete" (coppia con figli, 53%), anche se esse sono solo un terzo delle famiglie. Così, sul versante opposto, le "famiglie unipersonali" (persone che risultano vivere da sole) sono oltre il 30% delle famiglie, ma "solo" il 13% della popolazione.

## **Tabella 2. Matrimoni, nascite, presenza straniera**

**- NUMERO MATRIMONI:** Nel 2015 i matrimoni sono stati 194.377, a fronte di 189.765 nel 2014 (primo anno di aumento da decenni - nel 1999: 275.210).

**SEPARAZIONI E DIVORZI:** nel 2015 ci sono state 91.706 separazioni (84.165 nel 2008) e 82.469 divorzi (54.351 nel 2008) –l' aumento dei divorzi è già determinato dall'introduzione, a metà anno, del cosiddetto "divorzio breve" (n. 55, 6 maggio 2015).

**PRIMI E SECONDI MATRIMONI:** in totale i primi matrimoni, nel 2015, sono stati 160.798 (l'87,2% sul totale), oltre 33mila sono i secondi matrimoni (2015).

**RITO CIVILE O RELIGIOSO:** i matrimoni celebrati con rito civile nel 2015 sono oltre il 40% sul totale (1999, 23,0%): 88.044 sono stati gli sposi che hanno celebrato le nozze in Comune, a fronte di 106.333 che si sono sposati in Chiesa.

**MATRIMONI CON STRANIERI:** Nel 2015 24.018 matrimoni sono con almeno un partner straniero (12,4% sul totale dei matrimoni celebrati nell'anno), circa un quarto (6.326) con entrambi gli sposi stranieri, 4.050 i matrimoni con sposa italiana e sposo straniero. La forma più diffusa è invece quella con un maschio italiano che sposa una donna straniera (13.642, più della metà). La popolazione straniera presente in Italia è stimata all'8,2% (IDOS-UNAR).

**NATALITÀ:** nel 2016 abbiamo toccato il minimo storico dal 1861 (Unità d'Italia), compresi gli anni delle due guerre mondiali, con poco meno di 474.000 nati, di cui 91.000 figli da madre straniera (19,2% sul totale nascite). Tra i nati da madre straniera, due terzi sono nati da partner straniero e un terzo da partner italiano. Sempre nel 2016, 1,34 figli per donna (donne italiane: 1,27; donne straniere: 1,95): livello necessario per l'equilibrio demografica intergenerazionale: 2,1 figli per donna.

I dati sulla povertà segnalano un fenomeno nient'affatto marginale (6% delle famiglie, 7,6% della popolazione), che esige quindi una esplicita attenzione sociale. Segnalano inoltre che al suo interno ci sono forti differenziazioni secondo le forme familiari; in particolare "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" (vedi tab. 3)

Evidentemente tra le cause della natalità non si può non includere il "costo dei figli" (cfr. Rapporto Cisf 2009 sulla famiglia – FrancoAngeli), e il correlato mancato intervento riequilibrativo di una adeguata politica fiscale a livello nazionale (in pratica il costo del figlio è soprattutto a carico della famiglia, generando una oggettiva disparità/iniquità, a parità di lavoro/reddito, tra chi ha figli e chi non li ha).

### Tabella 3. La povertà in Italia – dati e commenti

#### Tabella 3a (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 oggettiva **situazione di "squilibrio generazionale"**, dove le giovani generazioni (famiglie con figli minori) patiscono una condizione di oggettiva vulnerabilità economica, che rende difficile progettare 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.

<b>Tabella 3b Percentuale di famiglie a rischio di povertà con e senza pensionati</b>	<b>Famiglie con pensionati (*)</b>	<b>Famiglie senza pensionati (*)</b>
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
<b>TOTALE ANNUO (2013)</b>	<b>16,0</b>	<b>22,1</b>

(\*) Percentuale sulla popolazione nella stessa area territoriale/forma familiare

Fonte: Elaborazioni Cif da Istat, *Indagine su reddito e condizioni di vita (2013)*.

La tabella 4 (estremamente analitica) serve a mostrare la complessità degli interventi sulla povertà assoluta (cfr. ISTAT), che viene rilevata anche a base territoriale (servono più soldi, a parità di condizione demografica, in una grande città rispetto ad un piccolo Comune, servono più soldi al Nord che nel Mezzogiorno). Essa 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.

## Tabella 4. Povertà assoluta - dati di dettaglio (in Euro, Anno 2013)

Soglie mensili di povertà assoluta per alcune tipologie familiari e tipo di comune

CONFRONTO NORD E MEZZOGIORNO

Numero membri e genitori	Tipologia familiare	Nord		
		Area metropolitana	Grandi comuni	Piccoli comuni
1 adulto	1 comp. 18-59	820,19	781,22	736,20
2 adulti	2 comp. 18-59	1.131,36	1.084,33	1.030,99
1 genitore e 1 figlio	1 comp. 11-17 e 1 comp. 18-59	1.145,69	1.098,66	1.045,32
	1 comp. 4-10 e 1 comp. 18-59	1.089,62	1.042,59	989,25
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	1 comp. 4-10 e 2 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.951,56	1.874,28	1.790,92
	2 comp. 4-10 e 1 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.909,07	1.831,79	1.748,43
		Mezzogiorno		
Numero membri e genitori	Tipologia familiare	Area metropolitana	Grandi comuni	Piccoli comuni
1 adulto	1 comp. 18-59	602,81	582,21	546,36
2 adulti	2 comp. 18-59	859,00	834,92	793,48
1 genitore e 1 figlio	1 comp. 11-17 e 1 comp. 18-59	871,97	847,89	806,45
	1 comp. 4-10 e 1 comp. 18-59	824,36	800,28	758,84
2 genitori e 1 figlio	1 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.100,64	1.073,56	1.027,40
	1 comp. 4-10 e 2 comp. 18-59	1.058,39	1.031,31	985,15
	1 comp. 0-3 e 2 comp. 18-59	969,43	942,35	896,19
2 genitori e 2 figli	2 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.336,35	1.304,26	1.250,33
	1 comp. 4-10 e 1 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.297,85	1.265,76	1.211,83
	2 comp. 4-10 e 2 comp. 18-59	1.258,96	1.226,87	1.172,94
	1 comp. 0-3 e 1 comp. 4-10 e 2 comp. 18-59	1.171,78	1.139,69	1.085,76
	2 comp. 0-3 e 2 comp. 18-59	1.086,79	1.054,70	1.000,77
2 genitori e 3 figli	1 comp. 0-3 e 1 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.210,60	1.178,51	1.124,58
	1 comp. 4-10 e 2 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.517,24	1.481,39	1.421,79
	2 comp. 4-10 e 1 comp. 11-17 e 2 comp. 18-59	1.481,26	1.445,41	1.385,81

FONTE: ISTAT, indagine povertà 2013

## **PARTE 2:**

### **POLITICHE PER LA FAMIGLIA: IL CASO STRANO DELL'ITALIA**

(per una ampia ricostruzione anche storica, vedi F. Belletti, *Le politiche familiari in Italia: il grave peccato di omissione della Repubblica italiana*, in CSSC, Centro Studi Scuola Cattolica, *Una scuola per la famiglia. Scuola Cattolica in Italia. Diciassettesimo Rapporto, 2015*, Editrice La Scuola, Brescia 2015, pp. 55-84)

Nei contesti internazionali l'Italia viene ancora vista come un Paese in cui il valore della famiglia è indiscutibile, e la sua persistenza forte. Non sempre questa prerogativa viene descritta come un elemento virtuoso: basti pensare al tema dei "bamboccioni" (infelice e impietosa espressione di un Ministro, che proprio per la sua rudezza conquistò subito i titoli dei giornali), oppure all'iperprotezionismo dei genitori, e soprattutto delle madri, nei confronti dei propri figli già adulti (il famoso mammismo del Bel Paese). Ma l'idea prevalente, per quanto stereotipata, è che in Italia **"la famiglia conta davvero"**. Per stare sull'attualità più recente, tutti gli osservatori più avveduti, sia italiani che stranieri, sono concordi nel dire che questi durissimi anni di crisi in Italia hanno avuto un impatto sociale molto meno devastante che in altri Paesi proprio per la capacità solidaristica delle reti familiari, che sono state capaci di offrire sostegno, aiuto e protezione ai giovani senza lavoro, agli anziani con pensioni basse e con servizi socio-sanitari spesso di bassa qualità. Fino ad arrivare alla retorica della famiglia come "primo e più importante ammortizzatore sociale" nel nostro Paese (formula che troppo spesso diventa *"risorsa a basso costo che difficilmente può evitare di agire a favore dei propri membri in difficoltà"*).

Tuttavia, gli stessi osservatori internazionali, se analizzano i dati reali sulle concrete politiche per la famiglia, si trovano di fronte ad una oggettiva marginalità delle azioni pubbliche a favore della famiglia, con un effetto paradossale. Una retorica della centralità del valore famiglia molto potente, a volte anche folcloristica e stereotipata, ma la presa d'atto che la famiglia, quando si tratta di spendere soldi pubblici o di garantire equità, conta poco o niente. Verrebbe quasi da pensare ad un processo mentale per cui *"visto che le famiglie italiane sono così forti e salde, non c'è bisogno di preoccuparsi per loro. Sono addirittura capaci di farsi da sé il welfare!"*. Così, le famiglie italiane a livello europeo sono quelle che generano maggiori reti di solidarietà informale, che producono capitale sociale prezioso, che si rigenera, con reti di solidarietà aperte anche a "non parenti", contrariamente ad una certa retorica pregiudiziale sul "familismo amorale". Ma se confrontiamo la percentuale di PIL investito nelle politiche per la famiglia, l'Italia presenta uno *spread* rispetto alla media europea pari ad un punto percentuale. L'Italia spende circa l'1,4%, mentre la media europea è tra il 2,3% e il 2,4% (e alcuni Paesi sfiorano il 4%). In parole povere, per essere in linea con lo standard europeo, alle politiche familiari nel nostro Paese mancano tra i 15 e i 17 miliardi di Euro. E mancano alle politiche della casa, al sostegno diretto alle famiglie con figli, alle politiche per il lavoro giovanile.

Purtroppo in Italia è ancora più vero l'allarme nuovamente lanciato a livello globale dalla *Amoris laetitia*, a partire dai lavori dei due Sinodi 2014/2015 e dalla raccolta dei questionari elaborati dalle Chiese locali (tabella 5).

**Tabella 5 - AMORIS LAETITIA – QUALCHE RIFLESSIONE PER LE POLITICHE FAMILIARI**

43. [...] C'è anche una sensazione generale di impotenza nei confronti della realtà socio-economica che spesso finisce per schiacciare le famiglie. [...] Spesso le famiglie si sentono abbandonate per il disinteresse e la poca attenzione da parte delle istituzioni. Le conseguenze negative dal punto di vista dell'organizzazione sociale sono evidenti: dalla crisi demografica alle difficoltà educative, dalla fatica nell'accogliere la vita nascente all'avvertire la presenza degli anziani come un peso, fino al diffondersi di un disagio affettivo che arriva talvolta alla violenza. È responsabilità dello Stato creare le condizioni legislative e di lavoro per garantire l'avvenire dei giovani e aiutarli a realizzare il loro progetto di fondare una famiglia».

44. La mancanza di una abitazione dignitosa o adeguata porta spesso a rimandare la formalizzazione di una relazione. Occorre ricordare che «la famiglia ha il diritto a un'abitazione decente, adatta per la vita della famiglia e proporzionata al numero dei membri, in un ambiente che provveda i servizi di base per la vita della famiglia e della comunità».(Carta dei diritti della famiglia, 1983, n. 11) Una famiglia e una casa sono due cose che si richiamano a vicenda. Questo esempio mostra che dobbiamo insistere sui diritti della famiglia, e non solo sui diritti individuali. La famiglia è un bene da cui la società non può prescindere, ma ha bisogno di essere protetta (Relatio finalis Sinodo 2015, n. 11-12) La difesa di questi diritti è «un appello profetico in favore dell'istituzione familiare, la quale deve essere rispettata e difesa da tutte le usurpazioni» (Carta dei diritti della famiglia, 1983, Introduzione), soprattutto nel contesto attuale dove solitamente occupa poco spazio nei progetti politici. Le famiglie hanno, tra gli altri diritti, quello di «poter fare assegnamento su una adeguata politica familiare da parte delle pubbliche autorità nell'ambito giuridico, economico, sociale e fiscale» (Carta dei diritti della famiglia, 1983, Introduzione). A volte sono drammatiche le angustie delle famiglie quando, in presenza della malattia di una persona cara, non hanno accesso a servizi sanitari adeguati, o quando si prolunga il tempo senza che si ottenga un impiego dignitoso. «Le coercizioni economiche escludono l'accesso delle famiglie all'educazione, alla vita culturale e alla vita sociale attiva. L'attuale sistema economico produce diverse forme di esclusione sociale. Le famiglie soffrono in modo particolare i problemi che riguardano il lavoro. Le possibilità per i giovani sono poche e l'offerta di lavoro è molto selettiva e precaria. Le giornate lavorative sono lunghe e spesso appesantite da lunghi tempi di trasferta. Questo non aiuta i familiari a ritrovarsi tra loro e con i figli, in modo da alimentare quotidianamente le loro relazioni» (Relatio finalis Sinodo 2015, n. 14).

In realtà le politiche familiari in Italia oggi sono ancora estremamente deboli, non solo dal punto di vista quantitativo, ma anche nella loro identità; sono state spesso appiattite sulle politiche sociali e/o di contrasto alla povertà, marginali, con scarsi finanziamenti, spesso giocate sulla logica dell'una tantum (tabella 6).

**Tabella 6 - Linee guida di politica sociale per la famiglia**

<i>Politiche sinora perseguite</i>		<i>Idee-guida per il necessario cambiamento</i>	
<i>A livello centrale, regionale, locale</i>			
<b>1. Assistenziali</b>	Ti do un beneficio affinché tu possa fare a meno dei legami familiari	<b>1. Principio di sussidiarietà</b>	Ti aiuto a fare ciò che devi fare tu (applicato alla famiglia e alle associazioni familiari)
<b>2. Matrifocali</b>	Centrate sulla donna e sulla diade madre-bambino	<b>2. Sul nucleo familiare</b>	Centrate su tutto il nucleo familiare, in termini di reciprocità di coppia e fra le generazioni
<b>3. Politiche implicite</b>	Per singole classi di età (categorie generazionali) soprattutto minori e anziani	<b>3. Politiche esplicite</b>	Sull'intreccio generazionale come problema di solidarietà relazionale
<b>4. Politiche indirette</b>	Utilizzare la famiglia come strumento di lotta alla povertà o per altri problemi sociali	<b>4. Politiche dirette</b>	Aumentare la forza e la funzione sociale delle relazioni familiari

Fonte: P. Donati, in G. Bursi, G. Cavazza, E. Messori, **Strategie di politiche familiari**, FrancoAngeli, Milano 1999, p. 39.

Invece politiche familiari degne di questo nome devono essere prima di tutto **“relazionali”**, e quindi: esplicite, dirette, distintive, organiche e promozionali (F. Belletti, G. Ottonelli, *I diritti della famiglia. solo sulla Carta?*, Edizioni Paoline, Milano 2013, pp. 102-103):

- **esplicite**, cioè concentrate sul nucleo e sulle qualità della famiglia, ossia sulla sua natura di relazione di reciprocità tra sessi e generazioni (a promozione, tutela e sostegno delle relazioni di coppia e intergenerazionali, sia interne alla famiglia che tra generazioni nel sociale);
- **dirette**, vale a dire “sulla famiglia in quanto tale”, e non solo su singoli membri, mentre spesso politiche di protezione di singoli membri o condizioni, pur necessarie, vengono etichettate come familiari. È il caso di molti provvedimenti costruiti e pensati sulle pari opportunità e sulla donna, sui minori, sui disabili, sugli anziani, che trattano solo gli individui, e non le singole condizioni “dentro” le relazioni familiari;
- **distintive**, nel senso che devono essere in grado di distinguere tra i contesti di vita che sono famiglia e i contesti caratterizzati da altri criteri e scelte; dell’importanza di questo criterio è esemplare conferma la perdurante discussione sull’importanza del matrimonio, così come quella regolazione giuridica delle coppie di fatto, eterosessuali e omosessuali;
- **organiche**, cioè capaci di includere le diverse dimensioni della famiglia, senza interventi settoriali e sconnessi. Ciò implica anche la capacità di valutare il cosiddetto “impatto familiare” di provvedimenti in settori diversi da quello sociale (ad esempio lo sviluppo urbanistico, o le regole del mercato del lavoro). Questo esigerebbe anche che, ad esempio, quando si discute di finanziaria si affrontasse “prima” la famiglia, come motore di sviluppo sociale ed economico del sistema Italia, e non da ultima, a contendersi le briciole con altri temi;
- **promozionali**, vale a dire indirizzate a leggere ogni sistema familiare alla ricerca di capacità e potenzialità (più o meno latenti), per rimetterle in gioco, anziché mettere al centro della diagnosi e della relazione con le famiglie i problemi, le mancanze, le fragilità, Occorre cioè uscire da un modello assistenziale e riparatorio, nei confronti delle famiglie, a favore di un approccio promozionale che consenta sia di scoprire e mettere in gioco le risorse dei portatori di bisogno, sia di prevenire malesseri e fragilità maggiori. Oltre il *deficit model*, alla ricerca di “quello che non va”, a favore di un *empowerment model*, alla ricerca delle competenze residue (o *capabilities*, con le parole del premio Nobel A. Sen). Ed è proprio questo il criterio che maggiormente concretizza il principio di sussidiarietà nei confronti della famiglia.

Non si tratta di chiedere protezione o promozione, quanto piuttosto di reintegrare l’equità, sanando un’ingiustizia, attraverso un doppio riconoscimento: da un lato la centralità della famiglia come istituzione di bene comune socialmente rilevante (quella definita dall’art. 29 della Costituzione, come *“società naturale fondata sul matrimonio”*, qualificata quindi, proprio secondo il dettato costituzionale, dalla differenza sessuale e dalla responsabilità verso i figli); dall’altro il necessario sostegno ai suoi compiti e funzioni sociali (costruire “infrastrutture sociali” che aiutano la libertà di azione della famiglia), in primo luogo attraverso la leva fiscale, ma anche con azioni di tutela della vita, di sostegno alle responsabilità educative, di conciliazione famiglia-lavoro, di promozione per le giovani coppie, di sostegno alla vita quotidiana per tutto il ciclo di vita della famiglia.

È proprio sul concetto di promozione dell’ordinaria fatica della vita quotidiana delle famiglie (che tanto “ordinaria” non è mai, come si è visto in questi drammatici e lunghi anni di crisi economica e finanziaria), che la politica familiare italiana è stata particolarmente carente.

Le politiche familiari necessarie oggi, quindi, non sono politiche di nicchia, di piccoli incentivi, di microaggiustamenti o di agevolazioni mirate. Servono invece – oggi più che in altri momenti, proprio di fronte a perduranti passaggi di crisi economica - politiche familiari forti, generaliste, promozionali. La politica familiare deve quindi riprendere il tema dell'Alleanza della famiglia, citato dal Piano nazionale del 2012 (tabella 7), richiamando il **principio di sussidiarietà**, vale a dire la realizzazione di un modello di **welfare society**, a livello nazionale e locale, che è ormai parte integrante e ineliminabile di ogni serio e moderno approccio all'implementazione di politiche familiari e sociali appropriate.

**Tabella 7 - PIANO NAZIONALE PER LA FAMIGLIA 2012: UN'OCCASIONE SPRECATA**

*Il Piano nazionale per la famiglia è stato approvato il 7 giugno 2012 dal Governo italiano. Si trattava del primo piano organico a sostegno della famiglia, esito della Seconda Conferenza Nazionale sulla Famiglia (Milano, novembre 2010). Purtroppo, a distanza di diversi anni la sua implementazione è praticamente nulla. Occorre peraltro segnalare che tra le pur prevedibili modifiche tra la bozza uscita dalla Conferenza di Milano e la versione approvata dal Governo due anni dopo, la differenza più grave è stata la completa cancellazione del paragrafo dedicato alla riforma del fisco (che conteneva ampi riferimenti alla proposta del **Fattore Famiglia**): una gravissima mutilazione, che toglie ad un serio "Piano per la famiglia" uno strumento strategico irrinunciabile. Merita di ricordare che la Conferenza nazionale sulla famiglia, prevista per legge ogni due anni, non è più stata convocata (e siamo nel 2017).*

In questo nuovo modello, sussidiario, plurale e partecipativo (oggi si direbbe anche "circolare"), le famiglie non sono utenti da assistere, ma protagoniste del loro percorso. Allo Stato e agli altri attori sociali spetta la costruzione o la rimodulazione di "infrastrutture sociali" capaci di rispettare e valorizzare la libertà di azione della famiglia: soggetto sociale, economico, solidaristico, giuridico.

Quest'ultima qualità diventa quindi fondamentale, per politiche familiari realmente sussidiarie; occorre cioè 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 8). 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 8 - SUSSIDIARIETÀ E SOLIDARIETÀ: UN MODELLO INTERPRETATIVO DELLA RELAZIONE FAMIGLIA - SOCIETÀ**

		SUSSIDIARIETÀ	
		ASSENZA	PRESENZA
SOLIDARIETÀ	ASSENZA	<b>A</b> La famiglia dipende da supporti esterni, che però non sono di responsabilità della collettività (intervento assistenziale, basato sulla beneficenza privata)	<b>B</b> Responsabilizzazione delle famiglie, lasciate con scarsi supporti dalla società (auto-aiuto familista individualista)
	PRESENZA	<b>C</b> Forte intervento sociale su cittadini che ricevono passivamente i servizi (approccio assistenziale, basato sull'intervento pubblico, con famiglie passive)	<b>D</b> 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.

### **PARTE 3: QUALCHE POSSIBILE AZIONE CONCRETA DI POLITICA FAMILIARE**

È oggi necessario invertire la rotta, con politiche coerenti e durature, che mettano la famiglia (così come definita nella nostra Costituzione) al centro dell'azione riformatrice. Non ha infatti alcun senso lamentare la crisi della famiglia e allo stesso tempo non fare nulla per sostenerla. Questo va fatto prima di tutto, in generale, difendendo concretamente l'identità stessa della famiglia secondo il dettato costituzionale (artt. 29, 30 e 31), che qualifica il matrimonio come patto esplicito di diritti-doveri (responsabilità) tra sposi e pubblica amministrazione, come luogo di formalizzazione della "rilevanza pubblica del fare famiglia", prima di tutto in ambito normativo e giuridico, nel suo essere vincolo insieme forte e fragile, che lega pubblicamente il marito alla moglie (nella differenza sessuale tra maschile e femminile, come riaffermato anche recentemente da molte sentenze della stessa Corte costituzionale).

Esistono poi alcune aree specifiche di azione su cui la tenuta dei sistemi familiari può e deve essere sostenuta da una concreta responsabilità dell'intervento pubblico; occorre oggi una rinnovata alleanza tra responsabilità della famiglia e intervento pubblico, in forme sussidiarie non ambigue. Occorre cioè più sostegno sussidiario alla famiglia, e non maggiore strumentalizzazione delle capacità di cura della famiglia per consentire un progressivo disimpegno (anche economico) dell'azione pubblica. In particolare:

- a) È indispensabile sostenere la famiglia nel suo compito di tutela della dignità della vita, durante tutto il suo svolgimento, dal concepimento fino alla sua fine naturale, sostenendo la maternità, i compiti di cura verso le persone fragili, contrastando azioni o norme che pregiudicano la piena tutela della dignità di ogni vita. Nello stesso tempo è necessario riaffermare chiaramente il *favor vitae* della mano pubblica, promuovendo e sostenendo la procreazione generosa e responsabile.
- b) è urgente la già ricordata azione di ripristino dell'equità fiscale a base familiare, attraverso l'introduzione del **Fattore Famiglia** (tabella 9). Nessuna riforma del sistema fiscale potrà mai essere equa se non sarà a misura di famiglia.
- c) occorre riconoscere e sostenere la titolarità primaria della famiglia nella responsabilità educativa, in un'alleanza con il sistema educativo nel riorganizzare le modalità di partecipazione democratica dei genitori e degli studenti nella scuola statale, nell'applicare l'equità nei confronti della scuola paritaria, consentendo un'effettiva libertà di scelta educativa da parte delle famiglie stesse. Nessuna scuola sarà davvero efficace, senza un'alleanza con la famiglia.
- d) Va riconosciuto il ruolo insostituibile della famiglia nel lavoro di cura per le persone fragili e non autosufficienti, erogatrice di beni relazionali irrinunciabili, che definiscono la qualità stessa delle prestazioni sociali soprattutto verso i soggetti più deboli. Nessuna riforma del welfare potrà essere equa e "umanizzata" se non sarà a misura di famiglia.
- e) va riconosciuto e sostenuto il ruolo economico attivo della famiglia, sia in ambito profit (imprese familiari, scelte di consumo e di risparmio, scelte lavorative) che nella sfera delle relazioni sociali. In particolare la famiglia è protagonista dell'economia civile, di una domanda di servizi e, nel contempo, capace di qualificarli concorrendo direttamente, anche attraverso reti organizzate, erogazioni dell'offerta di prestazioni. Questi percorsi vanno agevolati fiscalmente, anche con la finalità di contrastare il lavoro sommerso che dequalifica le prestazioni e penalizza le condizioni lavorative.
- f) è prioritario promuovere l'armonizzazione tra vita familiare e vita lavorativa, nell'arco di tutta la vita lavorativa. Un lavoro nemico della famiglia è anche nemico della creatività e del buon funzionamento dell'economia.

**Tabella 9 Una proposta di riforma fiscale. Il *FattoreFamiglia* del Forum delle associazioni familiari ([www.forumfamiglie.org](http://www.forumfamiglie.org))**

Il *FattoreFamiglia* modifica l'attuale sistema facendo sì che a parità di reddito, una famiglia con figli paghi molte meno tasse rispetto ad una famiglia che non ha figli; esso può inoltre riconoscere altri fattori di difficoltà familiare (quale, ad esempio, la presenza di disabili), sostenendo così la famiglia nei suoi compiti di cura.

Nello specifico, il *FattoreFamiglia* prevede di individuare una base di reddito non tassabile, perché coincidente con il minimo vitale (la cosiddetta *no tax area*), cui applicare un nuovo coefficiente di carico familiare (appunto il *FattoreFamiglia*), parametrato sulla numerosità e sulla tipologia dei carichi familiari che gravano sul percettore di reddito. In questo modo, il livello minimo di reddito non tassabile del contribuente aumenta in modo congruo in funzione del suo effettivo carico familiare. Si individua così una ***no tax area a misura di famiglia***, che quindi è sottratta all'imposizione fiscale. Ai redditi disponibili al di sopra di tale area si applicano poi le normali aliquote progressive previste dal sistema fiscale. Questo modello inoltre adotta il criterio della "detrazione a quota fissa": la quota di reddito sarà cioè esente dalla tassazione dell'aliquota più bassa (oggi il 23%). In tal modo si garantisce equità di vantaggio tra redditi bassi, medi e alti (punto critico del "quoziente familiare", applicato ad esempio in Francia, e alle sue diverse versioni). La stima della *no tax area* è inoltre adeguabile di anno in anno al costo della vita, essendo collegata alla soglia di povertà misurata dall'Istat annualmente (circa 7.900 euro annui per persona sola, 2015).

Se il reddito risulta inferiore alla *no tax area familiare* si applica una tassazione negativa, cioè un assegno erogato alla **famiglia incapiente**, pari alla detrazione non goduta. Questa sarebbe una innovazione di assoluto rilievo, che sana una situazione inaccettabile, che oggi, nel sistema attuale, impedisce ai cosiddetti "incapienti" (i redditi più bassi, in genere) di percepire i benefici legati alle detrazioni d'imposta. In questo modo, si verrebbe incontro proprio alle famiglie più vulnerabili, che più soffrono per la crisi in atto, e che vedono con grave preoccupazione aprirsi sotto di sé il baratro della povertà.

**Osservatorio Nazionale sulla Famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri -  
Dipartimento per le politiche della famiglia**

**GRUPPO DI LAVORO 5**

**Proposte e prospettive per un fisco a sostegno delle famiglie**

Referente del Comitato scientifico: Prof. Mauro Marè

Coordinatore del gruppo: Dott. Silvio Magliano

**Premessa**

Nel corso delle sedute dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia si sono insediati i sottogruppi di lavoro per la preparazione della Conferenza nazionale, tra di essi un sottogruppo si è occupato delle politiche fiscali a sostegno della famiglia e un altro dei costi e del finanziamento delle prestazioni dedicate. A seguito del lavoro svolto è stato deciso di integrare le analisi e le proposte elaborate nei due gruppi in virtù della complementarità dei temi.

L'impianto teorico che sottende il lavoro poggia sul riconoscimento del valore sociale che lo Stato attribuisce alla famiglia, con l'assunto che a fronte dei maggiori oneri economici derivanti dalla presenza dei carichi familiari lo Stato riconosce minori obblighi fiscali alle stesse famiglie.

Come noto le famiglie nel corso degli ultimi dieci anni hanno subito le conseguenze della più grave crisi economica dal dopoguerra a oggi – aggravatasi dal 2011 con la crisi dei debiti sovrani – caratterizzata da una contrazione significativa del Pil e dell'occupazione, con quest'ultima che ha mostrato solo di recente importanti segnali di ripresa.

In conseguenza della situazione economica generale del Paese si è osservata una forte crescita nell'ultimo quinquennio della povertà delle famiglie e dei singoli. L'impoverimento ha colpito maggiormente le famiglie con figli e in particolar modo quelle con figli minorenni. Di recente l'Italia ha colmato il ritardo nelle misure di contrasto alla povertà mettendo a punto importanti strumenti di lotta all'esclusione sociale (REI - Reddito di inclusione) seppur le risorse attualmente a disposizione non permettano di dare subito risposta all'intera platea di soggetti potenziali beneficiari in quanto in condizioni di povertà assoluta. Tale misura, come ovvio, non esclude una più ampia riforma della fiscalità generale con una più favorevole tassazione per le famiglie con figli e più in generale delle famiglie numerose – perseguendo obiettivi di equità orizzontale – con una specifica attenzione alle condizioni delle famiglie meno abbienti – perseguendo obiettivi di equità verticale – e sostenendo la riduzione delle tasse di chi vive del proprio lavoro incentivando l'occupazione dei giovani e delle donne.

**Temi trattati e proposte**

Tenuto conto dello scenario sin qui descritto, i temi trattati hanno fatto perno attorno a ipotesi di ridefinizione del quadro fiscale in un'ottica di centralità della famiglia arrivando a formulare una serie di proposte:

- la riforma dell'Irpef con una No Tax Area mobile, presentata dal Forum delle associazioni familiari;
- l'istituzione di un Nuovo Assegno Familiare Universale (NAFU, proposta presentata unitariamente da Cgil, Cisl e Uil);

- la riforma della Tari (frutto di una riflessione sollecitata dall’Anci);
- la proposta di riforma del sistema di esenzione per reddito dal ticket sanitario, un’ipotesi presentata dal Forum delle associazioni familiari.

Le proposte evidenziano alcuni aspetti condivisi, in primis la comune volontà di rimuovere le discriminazioni fiscali che emergono dall’evidenza che le famiglie possono essere penalizzate dalla fiscalità quando essa non riesca a tenere pienamente conto dei carichi familiari, promuovendo dunque il raggiungimento di una maggiore equità orizzontale. È stata espressa l’esigenza di politiche tributarie non discriminatorie per far pagare in modo egualitario e superare condizioni di discriminazione fiscale delle famiglie monoreddito e/o numerose, una circostanza che è stata ripetutamente richiamata dalla Corte Costituzionale, e il principio stesso, tanto costituzionale quanto comunitario della sussidiarietà presuppone che alle famiglie venga permesso di auto-organizzarsi, cosa che dovrebbe portare a escludere la tangibilità del c.d. minimo vitale, necessario a un’esistenza libera e dignitosa.

Considerate le critiche dinamiche demografiche, si rende evidente anche il paradosso della discriminazione delle famiglie numerose che, invece, dovrebbero essere agevolate con particolare riguardo, nel rispetto del dettato dell’art. 31 della Costituzione. La rimozione delle attuali discriminazioni fiscali delle famiglie, con la conseguente maggiore disponibilità reddituale, potrà apportare un beneficio anche all’intera comunità, poiché determinerà senz’altro un positivo incremento dei consumi.

Altra ipotesi discussa è stata dunque quella di una No Tax Area mobile e crescente con la numerosità del nucleo familiare, da conciliare con l’esigenza che la base di partenza di una imposta progressiva debba essere il reddito. La proposta di riforma dell’Irpef mantiene, infatti, la progressività dell’imposta per il reddito eccedente la No Tax Area mobile e non esclude l’ipotesi di uno scaglione aggiuntivo con un’aliquota maggiore per i redditi molto elevati, prevenendo così possibili obiezioni relative alle famiglie numerose più abbienti.

Più in generale, la versatilità della proposta Fattore Famiglia di riforma dell’Irpef ne consente un’applicazione graduale che può utilmente coniugarsi con le effettive risorse finanziarie a disposizione, tenuto conto anche del beneficio economico recentemente introdotto con il Rel.

Altro tema di rilievo è quello del superamento del sistema delle detrazioni per carichi familiari nella sua attuale configurazione, reimpiegando le risorse per finanziare le riforme di sistema proposte: riforma strutturale dell’Irpef oppure NAFU, a seconda delle rispettive impostazioni.

Il confronto ha reso evidente anche l’urgenza di elevare l’attuale soglia stabilita per considerare un familiare a carico collocandola a un importo pari all’indice Istat di povertà relativa poiché si ritiene che l’attuale soglia sia troppo esigua e tale da disincentivare il lavoro giovanile e femminile e incentivare fenomeni di evasione,

Più basso è il reddito della famiglia e più alto deve essere il sostegno economico da parte dello Stato, ed è necessario che cresca all’aumentare dell’ampiezza del nucleo familiare tenendo conto delle situazioni di non autosufficienza, invalidità, disagio fisico e psichico e di vedovanza.

A questo si collega anche il problema dei c.d. incapienti, di cui il gruppo ha discusso proponendo l’erogazione, in loro favore, di un assegno compensativo del mancato godimento delle agevolazioni fiscali di cui essi sono, solo teoricamente, beneficiari.

In merito alla riforma dell’Irpef, si ritiene che non sia opportuno ricorrere alla c.d. tassazione per parti (quali il quoziente, lo *splitting* fiscale) poiché si tratta di strategie che producono vantaggi soprattutto per i redditi più elevati e che in assenza di misure integrative creano forti disincentivi al lavoro femminile.

Per quanto riguarda la riforma del sistema di esenzione per reddito dal ticket sanitario sono stati analizzati i materiali presentati dal Forum delle associazioni familiari. Per promuovere l’equità fiscale anche in questo contesto si propone di rivedere il sistema delle esenzioni dal pagamento del ticket, con una riforma che tenga conto dei carichi familiari e degli indigenti che non rientrano nei codici di esenzione. All’uopo si propone di unificare la soglia reddituale di esenzione “per reddito”, riducendola a un’unica soglia esente pari all’indice Istat di povertà relativa (“NO TICKET AREA”), che andrà, però, elevata in relazione alla numerosità dei membri e alle situazioni di disagio del contribuente e/o degli eventuali familiari a suo carico (“NO TICKET AREA” mobile).

Interviene a favore delle famiglie anche la proposta dell’introduzione delle agevolazioni sulla TARI e, in particolare, quella connessa alla composizione dei nuclei familiari con la previsione di agevolare le

famiglie più numerose; la riforma andrebbe nella direzione di rendere il tributo locale effettivamente in grado di finanziare i servizi attraverso l'effettivo costo da far pagare in modo egualitario nel rispetto delle esigenze effettive della popolazione locale. Il costo della misura è stato stimato in circa 1,5 miliardi di euro, le norme da modificare sarebbero i commi 659 e 660 della legge 147/2013 e lo strumento da utilizzare il regolamento di cui all'articolo 52 del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. L'introduzione di agevolazioni TARI – componente dell'imposta unica comunale (IUC) – riducendo progressivamente la tassazione nei nuclei familiari caratterizzati da un minimo di uno fino a un massimo di sei o più componenti, con la presenza nel nucleo stesso di almeno un giovane in età di 0-26 anni, determinerebbe un maggior reddito disponibile che le famiglie potrebbero destinare ai consumi generando così un valore aggiunto in termini di nuova domanda di beni sul mercato.