47a Settimana Sociale dei Cattolici Italiani

***La famiglia, speranza e futuro***

***per la società italiana***Torino, 12-15 settembre 2013

**5. *Famiglia e sistema di welfare***

**Prof. Luca Antonini**

Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Padova

Istituto Suore San Giuseppe - Venerdì 13 settembre 2013

# 1. La famiglia nella Costituzione italiana.

La Costituzione italiana, a differenza di altre, contiene ben tre articoli, gli artt. 29, 30 e 31, tutti diretti a promuovere e a sostenere la famiglia. Da questo punto di vista, la nostra Costituzione si distingue da quelle di altri Paesi: anche molte altre Carte costituzionali prevedono garanzie dei diritti legati alla vita familiare, raramente tuttavia si trova tanta enfasi e si dedica tanta attenzione alla famiglia come istituzione.

Il tono della Costituzione italiana è, in un certo senso, unico: oltre ai diritti del singolo nell’ambito del matrimonio e della vita familiare, s’impegna a garantire, a sostenere e a promuovere la famiglia stessa. Soggetto dei diritti non è solo l’individuo, ma anche la formazione sociale “famiglia” e il contenuto delle norme costituzionali è di carattere promozionale: “La Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio” (art. 29 Cost.); “la Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l’adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose” (art. 31 Cost.).

L’accordo – non facile – tra le forze politiche comuniste, socialiste, liberali e cattoliche che i Padri costituenti raggiunsero per questa valorizzazione della famiglia, fu possibile perché tutti avevano chiaro che la famiglia avrebbe giocato un ruolo fondamentale nella ricostruzione sociale ed economica del Paese annientato dalla guerra. La famiglia non è solo un soggetto privato, è anche un soggetto sociale. Nel riconoscere e promuovere la famiglia, la società gioca la sua stessa sopravvivenza: c’è un legame inscindibile tra benessere della famiglia e il benessere della società. Per questo, nella Costituzione italiana la famiglia è riconosciuta come società naturale fondata sul matrimonio: è questa innanzitutto la famiglia alla quale la Costituzione destina il proprio favore. Per effetto dell’assunzione di responsabilità pubblica che consegue al matrimonio, per effetto della stabilità degli affetti, la famiglia non è una mera preferenza individuale, ma una società naturale che genera un valore sociale aggiunto.

Proprio perché “riconosciuta” e addirittura “agevolata” dalla Repubblica, la famiglia partecipa ai fini di quest’ultima, ponendosi come momento di mediazione e di collegamento fra la comunità più ampia e l’individuo, che così può sviluppare la propria personalità (art. 2 Cost.), nella consapevolezza di essere chiamato a concorrere al progresso di tutta la società (art. 4 Cost.). in questo senso, sebbene il termine “sussidiarietà” non compaia nella versione originaria del testo costituzionale, non è forzato affermare che la Costituzione italiana esige interventi promozionali e di favore a sostegno della famiglia perché in essa ravvisa una grande protagonista della sussidiarietà, un soggetto da sostenere e agevolare per la costruzione della società intera, per realizzare un interesse pubblico, di tutti.

# 2. La famiglia nella realtà italiana.

Se questo è il nostro contesto normativo fondamentale, bisogna ora cercare di leggerne il significato all’interno di quello che sta accadendo, riguardo alla famiglia, in Europa e in Italia. Da questo punto di vista è utile partire dalle considerazioni di Donati, nel suo intervento alla Conferenza Nazionale della Famiglia, nel 2010, dove ha parlato di morfogenesi della famiglia, mettendo in evidenza un cambiamento che sta avvenendo in Europa. Donati lo descrive in questi termini: “*La natalità tende ad essere assai bassa. Un numero crescente di coppie non ha figli. In gran parte, le popolazioni occidentali si collocano al di sotto del livello di rimpiazzamento della popolazione, il che significa un loro crescente invecchiamento. Aumenta il numero degli individui senza famiglia (persone sole), il che comporta, nel caso degli anziani, drammi e situazioni sempre più difficili da gestire. Cresce il numero degli individui con famiglie spezzate e frammentate (separati e divorziati). Aumentano le famiglie in cui figli vivono con un solo genitore. Aumenta il numero dei figli che non conoscono il padre naturale o che lo vedono raramente. Intere generazioni di bambini, ragazzi, giovani crescono in famiglie problematiche dal punto di vista dei rapporti umani, la qual cosa si ripercuote in nuove patologie psichiche e sociali, e spesso anche in comportamenti devianti e violenti, che prima o poi vengono all’emergenza. Si diffondono le ‘famiglie arcobaleno’, che intrecciano varie etnie, e le ‘famiglie composite’, cioè quelle formate da partner che provengono da esperienze familiari precedenti e portano con sé tutti o alcuni dei loro figli. Questi comportamenti creano delle reti parentali ‘miste’ e ‘composite’ che presentano nuovi problemi e sfide*”.

Rispetto a questa morfogenesi della famiglia, Donati poneva questo interrogativo: “*dobbiamo accettare gli attuali fenomeni di morfogenesi familiare come un processo di evoluzione inevitabile e necessaria, che non può e non deve essere guidato da altri che non siano gli individui stessi che lo vivono, oppure dobbiamo darle un senso collettivo, comune, e governarla nell’interesse generale? In questo secondo caso, che cosa fare?*”

E’ chiaro che la risposta a questa domanda incide anche sulla struttura del modello di welfare che si vuole costruire. E’ una domanda che non intendo chiudere, ma che lascio aperta, cercando di approfondire più nel dettaglio il caso italiano, limitandomi però a porre un ulteriore interrogativo: se le risorse disponibili sono diventate scarse per effetto della crisi e di nuovi principi (come quello introdotto in Costituzione, sul pareggio di bilancio), quale devono essere le priorità?

Ma veniamo al caso italiano, che presenta alcune particolarità. Rispetto alla più generale situazione europea abbiamo, infatti, tassi più ridotti per quanto riguarda la frammentazione della famiglia: le percentuali di separazioni e divorzi sono inferiori alla media europea, e così pure le percentuali di convivenze di coppia. Tuttavia gli indicatori di allentamento delle relazioni familiari, quali sono ad esempio la crescita percentuale dei figli nati fuori del matrimonio e la diminuzione dei tassi di matrimoni (soprattutto dei matrimoni religiosi) mostrano che anche l’Italia va incontro a rapidi cambiamenti. Soprattutto, dal punto di vista demografico, l’Italia si distingue rispetto alla media europea per la bassa natalità, il forte invecchiamento della popolazione, l’età più avanzata al primo matrimonio, la maggiore presenza di figli adulti nella famiglia di origine. E’ un dato che lascia trasparire un certo comportamento tipico della famiglia italiana: dovendo affrontare situazioni come la disoccupazione, soprattutto dei giovani, la diminuzione del reddito, la riduzione della spesa pubblica per il welfare, la famiglia italiana tende a chiudersi in se stessa e, trincerata dietro le proprio risorse, fa fronte alla crisi rimandando la scelta di avere un figlio. I sociologi ormai parlano, a fronte di questa situazione, di un ‘suicidio demografico’ dell’Italia: siamo, infatti, a un livello critico, con una percentuale media di 2,6 persone per famiglia, che nel 2030 scenderà a 2,4. I giovani non riescono a formare una famiglia: quando avviene l'età media delle donne è 30 anni e quella degli uomini 34.

C’è, a parte tutto, una considerazione “laica” da fare: se il nostro Paese si colloca, per tasso di natalità, agli ultimi posti in Europa e ai primi posti nella classifica internazionale dei Paesi più esposti all’invecchiamento, questa situazione non solo ha risvolti culturali ma è anche un freno alla produttività e allo sviluppo, un gravame sulle spalle delle future generazioni, una condizione generatrice di diseconomie. E’ stato osservato (Campiglio) che se il tasso di natalità del nostro Paese, nell’arco dei prossimi dieci anni, ritornasse nella media europea, la struttura della popolazione ridiventerebbe più larga, con effetti positivi crescenti sul mercato del lavoro come sul sistema dell’assistenza e della previdenza.

Certo, si tratta di scelte individuali ma i contesti le condizionano, favorendo o meno lo sviluppo di quelle che Amartya Sen definisce le *capabilities*. Oggi in Italia abbiamo un sistema istituzionale che non aiuta la famiglia, che è da sempre un soggetto sociale, ma che non è mai diventato un soggetto politico (nel senso che la politica ha sistematicamente trascurato la famiglia).

Così si è arrivati al paradosso che il principio di sussidiarietà è stato letteralmente rovesciato: non è lo Stato che sussidia le famiglie, ma le famiglie che stanno sussidiando lo Stato. Le famiglie italiane, infatti, compensano le carenze di un welfare pubblico specifico sulle problematiche familiari e sostengono il peso di uno Stato molto costoso (si pensi al debito pubblico, alla pressione fiscale in aumento e alla spesa pubblica che non si riesce a ridurre ed è anzi in continua crescita) e poco efficiente nell’erogare servizi di welfare. Di fatto in Italia la famiglia rimane il più importante ammortizzatore sociale.

Tuttavia, se si considerano le tendenze all’invecchiamento e alla frammentazione della famiglia (si riduce l’ampiezza media della famiglia e aumentano le famiglie cd. Uni personali, soprattutto di persone anziane), è chiaro che nei prossimi anni la famiglia italiana sarà sempre meno in grado di agire come ammortizzatore sociale per le persone più deboli (quali sono i disoccupati, disabili, anziani non autosufficienti, *drop out*). Ciò porterà ad un ciclo involutivo, caratterizzato da una crescente frammentazione dei nuclei, da un incremento delle famiglie anziane non autosufficienti e da un mancato ricambio generazionale, che sarà solo in parte compensato dalla immigrazione.

# 3. Le politiche sociali per la famiglia in Italia: evoluzione e prospettiva.

Come si sono sviluppate le politiche sociali italiane per la famiglia? Abbiamo visto la ricchezza della Costituzione italiana riguardo alla famiglia; tuttavia a quella ricchezza è conseguita una povertà di interventi attuativi, sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.

Dal dopoguerra fino agli anni 1970, quando i modelli familiari prevalenti sono stati abbastanza stabili, le politiche sociali si sono limitate ad assistere le famiglie con interventi di tipo compensativo e di riparazione dei deficit familiari. A partire dalla metà degli anni 1970, si è affermata una linea teorica e pratica di forte deistituzionalizzazione della famiglia e una certa liquefazione dei modelli familiari. L’accento delle politiche sociali è stato spostato sul carattere preventivo degli interventi. Di fatto, in ogni caso, le pratiche sociali di tutela della famiglia si sono sempre più ispirate - osserva sempre Donati - ad un’etica di individualismo emancipatore, che si è avvalso di strategie ‘opportunistiche’, volte a cercare soluzioni che, in linea di principio, dovevano aumentare il benessere degli individui sollevandoli dai loro carichi familiari.

Di questa pochezza culturale e politica è emblematico quanto avvenuto sul piano fiscale, dove l’ordinamento si è sviluppato in palese elusione della Costituzione, che invece, come abbiamo ricordato, prevede: “La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l’adempimento dei relativi compiti, con particolare riguardo alle famiglie numerose” (art. 31). Mai una disposizione fu tanto inattuata: oggi il fisco italiano riconosce una detrazione di 800 € per figlio a carico, che equivale ad un abbattimento dell’imponibile di poco più di 3.000 €. La spesa media di mantenimento di un figlio oscilla invece tra 7.700 e i 9.400 € all’anno. In questi termini il fisco italiano colpisce i genitori (anche quelli poveri) come se quanto speso in più rispetto alla detrazione fosse rimasto nelle casse domestiche. E’ una palese violazione anche del principio costituzionale di capacità contributiva, che inizia solo dopo aver assolto alle esigenze primarie della vita. L’attuale deduzione fiscale non copre interamente nemmeno la spesa per latte, omogeneizzati e pannolini. Così anche le famiglie povere sussidiano fiscalmente lo Stato. Ben diversamente avviene altrove, ad esempio in Germania, dove la Corte costituzionale ha imposto la piena deducibilità delle spese realmente sostenute per i figli: “al fisco è precluso attingere ai mezzi economici indispensabili al mantenimento dei figli nello stesso modo con cui attinge ai mezzi utilizzati per la soddisfazione di esigenze voluttuarie”. Da noi invece le spese per la palestra, quelle veterinarie o per la ristrutturazione degli impianti energetici, sono tutte poste sullo stesso piano di quelle per il mantenimento di un figlio. Inoltre, oggi, per effetto delle manovre, le addizionali IRPEF regionali e locali sono molto aumentante, ma non considerano i figli a carico: un padre con cinque figli paga tanto quanto un sigle. Nel Lazio l’addizionale regionale è ormai al 1,73% e a Roma quella comunale è all’1,1%. In queste condizioni la soggettività sociale della famiglia è compromessa: rivalutarla non è una concessione, ma un principio di elementare giustizia.

Oggi è assolutamente urgente superare questa situazione. Non è inutile ricordare che Giovanni Paolo II, quando parlò al Parlamento italiano, il 14.11.2002 insistette sulla necessità di una “iniziativa politica che, mantenendo fermo il riconoscimento dei diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, secondo il dettato della stessa Costituzione italiana (art. 29), renda socialmente ed economicamente meno onerose la generazione e l’educazione dei figli”.

Quell’appello a oggi è rimasto inascoltato.

Ma non è solo questo.

Oggi occorre anche un modo nuovo di concepire il welfare familiare, che sia in grado di mobilitare risorse umane, sociali e materiali per *sostenere i beni relazionali della famiglia*.

Da questo punto di vista occorre orientarsi sulla riconsiderazione della famiglia come “soggetto sociale”, perché le famiglie necessitano di “servizi relazionali” che siano appropriati alle loro funzioni sociali. Si tratta di un welfare rivolto alle relazioni familiari e non solo agli individui; che sostenga non solo la domande di servizi da parte delle famiglie, ma anche la loro libertà di scelta; che faciliti una mobilitazione di risorse e di opportunità non solo dagli apparati pubblici (statuali), ma anche dai soggetti della società civile (imprese, associazioni, organizzazioni di terzo settore, fondazioni, enti privati e di privato sociale), mediante interventi di rete basati sulle partnership fra tutti questi attori, pubblici e privati.

In questo occorre superare il residuo di un modello sociale meramente erogativo e sostenere la tendenza ad affidare la soddisfazione dei bisogni non solo all’apparato pubblico, ma anche direttamente alla comunità familiare, all’uopo opportunamente sostenuta, calibrando, da un lato, l’offerta di servizi sulla persona in direzione della domanda reale (dal reperimento di personale e strutture di fiducia cui affidare le cure dei figli alla gestione della casa, ecc.) e dall’altro valorizzando una serie di strumenti fiscali che premino le famiglie che decidono di costituire nuclei familiari numerosi, attraverso deduzioni, sgravi, *voucher*.

Da questo punto di vista si tratta di valorizzare, assieme alle altre disposizioni costituzionali che abbiamo citato, l’art. 118, 4° comma, della Costituzione: “Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”.

E’ utile ricordare come la enciclica *Caritas in Veritate* parla della sussidiarietà: “Riconoscendo nella reciprocità l'intima costituzione dell'essere umano, la sussidiarietà è l'antidoto più efficace contro ogni forma di assistenzialismo paternalista. Essa può dar conto sia della molteplice articolazione dei piani e quindi della pluralità dei soggetti, sia di un loro coordinamento. Si tratta quindi di un principio particolarmente adatto a governare la globalizzazione e a orientarla verso un vero sviluppo umano” .

Si tratta di un principio che ha già trovato una certa attuazione nel nostro ordinamento. Basti pensare alla legge n. 328 dell’8 novembre 2000, “Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali”, introdotta per disciplinare in modo uniforme e unitario i vari aspetti del sistema assistenziale, nel tentativo di sopperire ai problemi via via emersi nella legislazione che faceva capo all’ormai anacronistica legge Crispi. Questa legge ha dato nuovo smalto al principio di solidarietà sociale, mediante la valorizzazione di una stretta collaborazione tra tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica, al fine di realizzare il benessere della collettività. La disciplina per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (art. 17, comma 1) ha introdotto in Italia l’uso dei buoni servizio (o *voucher* sociali) come titoli sostituivi di erogazioni economiche concessi agli aventi diritto rientranti nei diversi programmi ed interventi pubblici adottato in ambito locale o regionale. I voucher sociali sono disponibili in formato cartaceo, elettronico o come *web voucher*. I principali ambiti di utilizzo dei buoni sociali sono i seguenti:

* sostegno individuale e familiare mediante integrazione del reddito (per l’acquisto di prodotti di prima necessità – come generi alimentari, abbigliamento, prodotti per l’igiene, farmaci – o di servizi rientranti nell’ambito del piano di assistenza);
* servizi di assistenza domiciliare (SAD, ADI, ADM, ADH) e residenziale per anziani e disabili prestati anche da *caregiver* professionali;
* servizi di assistenza socio-educativa per minori, prestati a domicilio o presso Centri diurni da parte di Cooperative specializzate;
* promozione e sviluppo di politiche per l’infanzia;
* conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura;
* sostegno del diritto allo studio, della formazione, della cultura e del turismo sociale;
* mobilità sostenibile;
* realizzazione di progetti finalizzati a specifiche categorie di Cittadini.

Con l’introduzione dei *voucher* sociali la centralità della persona ha trovato concreta espressione grazie all’esercizio di un idoneo grado di libertà di scelta nella fruizione dei servizi, che facilita l’inclusione sociale. L’efficacia e l’efficienza del complessivo sistema generano una forte razionalizzazione delle risorse con rilevanti risparmi gestionali che, se reinvestiti, possono ampliare la platea dei beneficiari che possono accedere ai contributi.

Una conferma della rilevanza assunta nel nostro ordinamento dai *voucher* sociali è avvenuta con l’approvazione, a seguito della Conferenza Nazionale della Famiglia, del Piano nazionale per la famiglia, (Consiglio dei Ministri del 7 giugno 2012 su Intesa della Conferenza Unificata del 19 aprile 2012), che valorizza i *voucher* sociali come strumento per la realizzazione degli obiettivi fissati. In particolare, oltre a varie forme di *voucher*, come quella per i nidi aziendali, si prefigura un *voucher* familiare - da affiancare alle sperimentazioni locali di *voucher* o buoni di servizio già attuate su singoli servizi (nel campo della scuola, della formazione professionale, dell’inserimento lavorativo, della cura degli anziani e dell’assistenza domiciliare integrata, ecc.) – che dovrebbe assumere la forma di *voucher* unico (complessivo e personalizzato) diretto a rispondere alle complessive esigenze di cura espresse dalla famiglia.

In vari paesi europei (Belgio, Francia e Regno Unito), peraltro, i vouchers finalizzati alla conciliazione fra lavoro e famiglia ricevono importanti incentivi fiscali e possono costituire una modalità retributiva il cui utilizzo viene deciso dal singolo cittadino (Belgio e in parte in Francia) o nell’ambito della negoziazione tra lavoratori e datori di lavoro (Francia e Regno Unito) a condizione che i privati sostengano una parte predeterminata della spesa e che tale spesa avvenga nell’ambito di una cornice istituzionale riconosciuta (ad esempio, presso erogatori accreditati). Un caso che merita l’attenzione, in ambito di politiche sociali che declinano l’uso dei voucher per valorizzare il ruolo della famiglia nella società, rientra nel programma decennale lanciato nel 2004 in Gran Bretagna chiamato “*Choice for parents, the best start for children: a ten year strategy for childcare*” (Una scelta per i genitori, il migliore inizio per i bambini: strategia decennale per l’assistenza ai bambini). Questa riforma ha introdotto tre tipologie di sostegno per l’assistenza ai bambini fornito dai datori di lavoro. Tutte danno diritto a esenzioni dalle imposte sul reddito e si configurano sottoforma di: buoni per l’assistenza ai bambini; contratti per l’assistenza ai bambini stipulati direttamente; asili infantili sul posto di lavoro. I buoni per l’assistenza ai bambini rappresentano una forma di incentivo inserito nel rapporto fra datori di lavoro e dipendenti, che sono quindi i principali attori coinvolti (oltre al fornitore dell’assistenza ai bambini e alla società emittente i buoni). Per quanto riguarda la Francia, invece, merita un cenno, oltre all’ormai noto CESU, il buono *PAJE-Emploi (Prestation d’Accueil du Jeune Enfant)*. Nel caso in cui i genitori assumano a domicilio un’assistente per il loro figlio, o che comunque portino i figli presso un asilo nido, riceveranno un libretto *PAJE-Emploi* che consentirà loro di dichiarare la persona assunta: basterà inviare ogni mese l’importo del salario al centro *PAJE-Emploi* per conoscere l’ammontare dei contributi sociali corrisposti (e quelli che eventualmente rimangono a carico della famiglia). Sarà quindi il centro *PAJE*-*Emploi* ad inviare direttamente al lavoratore l’attestato di impiego e l’importo dovuto sottoforma di busta-paga. Utilizzando il buono *PAJE-Emploi*, inoltre, viene inviato ogni anno al genitore un certificato fiscale con il quale potrà beneficiare della riduzione d’imposta del 50% delle spese effettivamente sostenute (costituite dal salario netto versato e dai contributi, meno la somma ricevuta dall’assegno).

In Italia alcuni moderni esempi di *welfare* sussidiario sono stati attivati a livello locale. Vale la pena ricordare, innanzitutto, quanto avvenuto in alcune Regioni, con leggi innovative fortemente inspirate alla sussidiarietà, come in Lombardia (si pensi alla legge sull’associazionismo familiare e a quella per la tutela della maternità). Vanno poi segnalate iniziative come quella della Provincia di Trento che ha lanciato un Libro Bianco sulle politiche familiari, con il quale ha avviato l’iniziativa originale del ‘Distretto famiglia’ per poi concepire una originale legge di politiche familiari e per la natalità. Varie Amministrazioni comunali poi hanno assunto iniziative promozionali di servizi *family friendly*, come il ‘*Marchio Famiglia*’ e la *Family Card* per le famiglie numerose. Il Comune di Parma ha adottato un particolare ‘quoziente familiare’ (una modificazione dell’Isee a favore delle famiglie numerose) e ha strutturato un servizio di *tagesmutter:* mamme “diplomate” in un corso di formazione ad hoc e disponibili ad accogliere nella propria abitazione fino a un massimo di 5 bimbi, oltre ai loro. Il progetto ha previsto l’erogazione di benefici economici sotto forma di *voucher* di conciliazione (buoni di servizio) rilasciati dal Comune a famiglie, in possesso di predeterminati requisiti, e spendibile esclusivamente presso i Fornitori del servizio Tagesmutter accreditati. Nel 2010 sono stati 105 i bambini iscritti al servizio e 22 le *tagesmutter* “formate”.

Si tratta indubbiamente di innovazioni interessanti, che tuttavia richiedono un quadro più ampio e organico per diventare una efficace politica familiare.

A questa esigenza era appunto indirizzate le conclusioni della Conferenza nazionale per la famiglia che indentificavano le seguenti priorità per la riforma del sistema italiano di welfare:

a) favorire una cittadinanza sociale della famiglia, cioè promuovere interventi diretti a favorire la famiglia come soggetto sociale avente diritti propri, supplementari rispetto ai diritti individuali, in rapporto alle funzioni sociali svolte dal nucleo familiare;

b) favorire interventi mirati, per quanto possibile, sulla famiglia come luogo della solidarietà relazionale fra coniugi e fra generazioni (anziché affrontare solo singole categorie sociali – come il bambino, la donna, l’anziano, ecc. - nella supposizione, del tutto astratta, che aiutando tali destinatari venga sostenuta la famiglia); sostenere la forza e la funzione sociale delle relazioni familiari come tali (relazioni di coppia e genitoriali), anziché utilizzare la famiglia come ammortizzatore sociale;

c) sostenere l’equità sociale verso la famiglia: nell’allocazione delle risorse, specie per via redistributiva (fiscalità), è necessario utilizzare un criterio universalistico di equità nei confronti del “carico familiare complessivo” (numerosità dei componenti e loro condizioni di età e salute).

Si specificava poi che gli interventi devono essere compiuti in modo da non sostituire ma sostenere e potenziare le funzioni proprie e autonome delle famiglie, in particolare mediante la scelta dei servizi esterni. In modo opportuno si evidenziava poi la necessità di sostenere la solidarietà interna fra i membri della famiglia (evitando incentivi alla frammentazione dei nuclei) e la solidarietà tra le famiglie mediante il potenziamento delle reti associative delle famiglie, specie laddove si tratti di organizzazioni familiari e di privato sociale che erogano servizi alle persone.

Nel complesso si tratta di indicazioni che rimangono ancora fondamentali nel definire l’“evoluzione culturale” di quello che dovrebbe essere un sistema di welfare diretto a sostenere la famiglia essendo basato sulle politiche di capacitazione (*empowerment*) delle famiglie anziché sul mero assistenzialismo.

Nonostante alcune eccezioni, che abbiamo ricordate, per la maggior parte il welfare italiano è ancora di vecchio stampo, cioè risarcitorio, in quanto culturalmente impostato come modello che mira a migliorare le condizioni di vita delle famiglie più bisognose senza attivare circuiti societari (tra Stato, mercato, terzo settore, privato sociale e famiglie) capaci di farle uscire dallo stato di bisogno. Si spendono risorse, anche ingenti, per i poveri e gli emarginati, ma queste risultano scarsamente efficaci.

Occorre quindi muovere passi decisi verso un welfare abilitante, che incida sulle capacità di vita dei portatori di bisogni facendo leva proprio sulla capacità di iniziativa sociale ed economica delle famiglie.

Tutto ciò richiede interventi che generino, anziché consumarlo, il capitale sociale, nelle sue varie forme, primarie e secondarie, fino a favorire un’evoluzione dalla mera politica della spesa a una politica di orientamenti all’impegno che mobiliti tutti gli *stakeholders* verso la meta di una società amica della famiglia.

E’ in vista di questo obiettivo che dovrebbero essere considerati alcuni problemi strutturali del nostro sistema di welfare e adeguatamente riformati.

Uno dei principali problemi del nostro sistema di welfare è infatti determinato dalla frammentazione degli interventi e degli attori istituzionali, che determina spesso sovrapposizioni e duplicazioni di servizi e di prestazioni, che esasperano un sistema che risulta oggi scarsamente efficace e non più economicamente sostenibile. Il quadro della spesa per il Welfare risulta, infatti, frammentato tra una molteplicità di attori che gestiscono quote diverse di risorse. Una parte, quella principale, è gestita dal Servizio Sanitario Nazionale, un’altra parte cospicua delle risorse è costituita da trasferimenti socio-assistenziali dall’INPS alle famiglie per il sostegno alla non autosufficienza, una parte (esigua) è la spesa socio-assistenziale gestita in media dai Comuni. Il sistema socio-sanitario, descritto in questi termini, risulta istituzionalmente molto frammentato, sprovvisto di un livello di governo che ricomponga a unitarietà gli interventi sul singolo utente o sulla singola famiglia. La parte più rilevante della spesa assistenziale è gestita centralmente dall’INPS, la sanità è governata dalle Regioni, alcuni servizi sociali reali sono erogati dai Comuni: si determina così un completo disallineamento verticale della catena di governo, con una quantità importante di risorse di cui si ignorano sostanzialmente l’utilizzo e il livello di efficacia.

E’ impressionate dover constatare che a livello del Governo centrale, per effetto di questa frammentazione territoriale e istituzionale degli interventi, il nostro Paese non è in grado di definire con precisione la quantità di risorse che complessivamente vengono erogate a sostegno delle famiglie italiane.

Si tratta di una massa di risorse imponenti, se si considera che solo le prestazioni Inps ammontano a 37 miliardi, di cui solo per la non autosufficienza vengono erogati 16 miliardi. Questa mancanza di coordinamento rappresenta un problema che deve essere risolto armonizzando i diversi strumenti previdenziali e assistenziali in modo da evitare dispendiose duplicazioni di servizi e sovrapposizioni, nonché di realizzare una reale gestione integrata del welfare assistenziale a favore della famiglia.

Costituiscono altresì un problema altri aspetti del nostro sistema, come quello della mancanza di selettività. E’ emblematico quello che avviene sulle indennità di accompagnamento per invalidi civili erogate dall'Inps. È un trasferimento monetario nato come compensazione economica alla capacità di reddito pregiudicata dall'inabilità al lavoro e successivamente esteso a tutti gli over 65 che hanno i requisiti per questo assegno. In termini di spesa vale circa due terzi del totale delle prestazioni garantite per la *Long term care*, viene erogato universalmente a prescindere dalle condizioni di reddito del beneficiario, è a carico della fiscalità generale ed è concesso senza obblighi di rendicontazione né vincoli di destinazione della spesa. La distribuzione geografica dei beneficiari di questo sussidio è maggiore nelle regioni del Sud, dove la popolazione è più giovane! La stessa pensione di reversibilità rappresenta un canale di spesa molto forte, direi anomalo, che nel 2009 ammontava ad oltre 35 miliardi di euro, con oltre 4,5 milioni di beneficiari, risultando inclusiva di situazioni non meritevoli di tutela, basti pensare al caso della badante che sposa un anziano pensionato oppure quello, a seguito di un divorzio, di un successivo matrimonio con una persona molto più giovane. La struttura della pensione di reversibilità tende a favorire matrimoni di convenienza fra persone con notevole differenza di età, con lo scopo principale di "ereditare" la pensione: non si tratta di teoria, già Pirandello, per chi lo ricorda, ci aveva addirittura scritto una commedia “[Pensaci, Giacomino!](http://it.wikipedia.org/wiki/Pensaci,_Giacomino!)” E’ un problema di uso razionale delle risorse: in Italia non esiste un limite minimo di età o di anni di matrimonio per godere della pensione di reversibilità, previsto in altri Paesi, come invece in Francia. Va poi soprattutto evidenziato che ci sono molti casi in cui la reversibilità è poco giustificata per effetto del reddito o delle proprietà del coniuge superstite. Con la riforma Dini nel 95 venne introdotta una decurtazione a secondo del reddito del superstite. Però è ancora molto iniquo. mentre penalizza molto i poveri, tocca poco i ricchi (ad esempio la vedova ha un castello in proprietà, prende tutta la pensione di reversibilità. La vedova di un amministratore delegato, prende comunque il 50% della pensione del marito. Ma ne avrebbe bisogno o diritto?).

Da questo punto di vista va salutata con favore, nonostante diverse ombre, la nuova formulazione dell’Isee, l’indicatore di situazione economica equivalente, utilizzato per definire la partecipazione alla spesa quando si richiedono prestazioni sociali. Si tratta di una riforma che arriva dopo più di dieci anni di vita del ‘vecchio’ indicatore e era invocata da tempo da più parti. La disciplina, nel tempo, aveva mostrato criticità collegate a diversi fattori: le scarse capacità selettive dell’Indicatore e le sue capacità equitative; la componente patrimoniale fortemente limitata dall’operare delle franchigie e da comportamenti opportunistici; la mancanza di controlli efficaci sulla veridicità dei dati rilevati ai fini ISEE. Le applicazioni pratiche hanno poi evidenziato ulteriori elementi di criticità.

La nuova disciplina è stata introdotta con l’art. 5 del il decreto legge n. 201 del 2011 ed è diretta a modificare i suoi tre elementi costitutivi e cioè:

1. l’indicatore della situazione reddituale (ISR);
2. l’indicatore della situazione patrimoniale (ISP);
3. le scale di equivalenza per la ponderazione della composizione del nucleo.

E’ positivo che nel calcolo del patrimonio sia dato maggior peso alla parte patrimoniale e vengano disciplinati alcuni aspetti che avevano favorito abusi, tuttavia rimangono alcune ombre, soprattutto legate alla scala di equivalenza soprattutto per le famiglie con figli, ancor più se in situazioni di particolare disagio.

In conclusione, per ridare al sistema di welfare italiano un assetto adeguato alle nuove sfide dei tempi che la crisi ha aperto occorre ancora fare molto. La famiglia, non è solo un ammortizzatore sociale, deve essere considerata come un investimento e un moltiplicatore dello sviluppo sociale, culturale, economico. È soprattutto un soggetto di coesione e sviluppo della società. Ma richiede un sistema societario sussidiario che ne rispetti le scelte. La politica non può risolvere tutti i problemi della famiglia, e neppure, a ben vedere, dirigerne il benessere, ma può e deve adempiere creare le condizioni, in cui le famiglie possono espandere le loro potenzialità.