

Politiche per le famiglie con figli: una proposta e gli interrogativi sull'attuazione e gli effetti

di **Ugo Trivellato**

Il 6 e 7 ottobre si è tenuto a Modena, promosso dalla Fondazione Ermanno Gorrieri, un convegno su «Le politiche di sostegno alle famiglie con figli: il contesto e le proposte». Un convegno importante: per le solide relazioni;¹ per l'attiva partecipazione di studiosi, amministratori – locali, regionali e nazionali – e operatori. Gli interventi hanno spaziato sulle varie facce della questione, collegati da un persuasivo abbozzo di proposta di una nuova politica in materia.

L'importanza del tema – e di politiche conseguenti – viene dal fatto che la diffusione della povertà fra i minori rimane grave, preoccupante. L'Unione europea, nell'ambito della Strategia di Lisbona e della formulazione di politiche di inclusione sociale, attribuisce un peso molto significativo alla riduzione della *child poverty*, fenomeno per il quale l'Italia registra, nel contesto europeo, un non invidiabile primato.

È questa, del resto, una conseguenza delle caratteristiche del nostro sistema di welfare: (1) netta prevalenza dei trasferimenti monetari rispetto alla fornitura di servizi; (2) quota dominante dei trasferimenti rappresentata dalle pensioni; (3) quota esigua – rispetto al Pil e all'intera spesa sociale – dedicata ai trasferimenti alle famiglie (così come ai disabili, ai non autosufficienti, in generale ai poveri). Ciò si traduce in effetti distributivi della spesa sociale, a fronte del prelievo fiscale, molto blandi rispetto alle classi di reddito e fortemente polarizzati rispetto alle classi di età. Detta all'ingrosso, la dominanza dei trasferimenti monetari pensionistici distribuisce poco fra ricchi e poveri e distribuisce molto a favore delle persone anziane.

¹ I testi delle relazioni e comunicazioni sono scaricabili dal sito www.fondazionegorrieri.it

Le linee portanti della proposta

A fronte di questo quadro, è stata prospettata una politica di sostegno delle famiglie con figli imperniata su due strumenti – i servizi per l'infanzia e un assegno per i minori – e accompagnata da obblighi in favore dei figli.

Semplificando drasticamente, i tratti salienti della proposta sono i seguenti:

- potenziamento dei servizi per i minori, segnatamente di quelli per la prima infanzia, 0-2 anni (in proposito è sconcertante constatare che la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali, prevista dalla legge 328/2000, ancora attende di essere attuata);
- creazione di un unico strumento di sostegno monetario, l'«assegno per i minori», universale quanto ai beneficiari (lavoratori dipendenti, atipici, autonomi) e selettivo rispetto alla condizione economica del nucleo familiare, misurata dall'Isee, l'indicatore della situazione economica equivalente (attentamente rivisto per eliminarne vistose carenze). Tale assegno dovrebbe assorbire le varie misure oggi presenti: «assegno familiari», «assegno per il terzo figlio minore», deduzioni per oneri di famiglia;
- condizionamento della corresponsione dei benefici, segnatamente dell'assegno per i minori, all'assolvimento di obblighi che assicurino l'utilizzo delle risorse prevalentemente in favore dei figli: primo fra tutti l'obbligo formativo fino ai diciotto anni. La proposta ha forti tratti di novità. È improntata all'«universalismo selettivo»;
- un ossimoro caro a Ermanno Gorrieri². Prevede un intervento coordinato su due fronti: servizi e trasferimenti monetari. Infine, alla dominante «componente passiva» (la fornitura di servizi e l'assegno per i minori) affianca una componente «attiva»: la richiesta di comportamenti virtuosi in favore dei figli.

² E. Gorrieri, *Parti uguali fra disuguali. Povertà, disuguaglianza e politiche distributive nell'Italia di oggi*, Il Mulino, Bologna, 2002.

Gorrieri ne riconduce la prima, compiuta formulazione per le politiche sociali in Italia alla Commissione Onofri del 1997.

Le motivazioni della proposta

Sia pure brevemente, conviene interrogarsi sulle ragioni per cui uno Stato moderno dovrebbe aiutare le famiglie con figli. La questione è importante, perché motivazioni convincenti, condivise da larga parte dell'opinione pubblica, sono essenziali affinché la proposta possa diventare operante.

Motivazioni esplicitamente «pro-nataliste» e basate sull'idea di un (ri)equilibrio demografico?

Motivazioni perequative che garantiscano la realizzazione dei desideri di fecondità degli individui e delle coppie? Motivazioni di tipo essenzialmente distributivo, di «pari opportunità di tutti i bambini», o, detto in altri termini, di «contrasto della povertà» dei minori?

Le argomentazioni più solide appaiono quelle associate a una prospettiva centrata sul bambino, soggetto della disuguaglianza da contrastare. La motivazione portante è, dunque, l'uguaglianza delle opportunità dei minori. Da questa discende, tra l'altro, l'attenzione data, nel disegno della politica, al benessere dei figli e a conseguenti obblighi nei loro confronti.

Una politica complessa, con conseguenze su più dimensioni-obiettivo

La proposta delinea un intervento complesso. Ciò vale, in primo luogo, per l'articolazione della politica su due assi: i servizi da un lato e l'assegno per i minori dall'altro. Serve quindi definire standard di qualità dei servizi, e inoltre il peso relativo dei due strumenti in termini di spesa (tenendo conto che regioni e comuni concorrono in maniera cospicua alla fornitura dei servizi per l'infanzia). In proposito, va sottolineata l'importanza dell'offerta di servizi per la prima infanzia, per il ruolo che hanno nel contrastare le disuguaglianze precoci indotte dalle diversità del contesto socioculturale familiare.

In secondo luogo, e forse soprattutto, è necessario tenere presente che la politica proposta produrrà effetti, desiderati o meno, su molteplici dimensioni-obiettivo. C'è l'obiettivo dichiarato della politica: (1) le pari opportunità per i figli. Ma vengono immediatamente in rilievo altre due

dimensioni – e direzioni – sulle quali essa influirà: (2) la (maggiore) fecondità e (3) (il disincentivo al) l'offerta di lavoro delle donne.

L'importanza di un'attività di monitoraggio e di valutazione degli effetti

La complessità della politica e l'incertezza dei suoi molteplici effetti (e, inoltre, prevedibili differenze territoriali tanto nella realizzazione quanto negli esiti) accentuano un'esigenza comunque basilare. La normativa che, auspicabilmente, la introdurrà dovrà includere anche le prescrizioni che assicurino un adeguato monitoraggio della sua messa in atto e la possibilità di una seria valutazione dei suoi effetti.

La valutazione degli effetti di una politica mira a rispondere a un interrogativo ben preciso, cruciale per il policy-maker: quanto dei cambiamenti osservati nella condizione o nel comportamento dei beneficiari è attribuibile, in senso causale – cioè a dire, a parità di altre circostanze – alla politica? Gli esercizi di valutazione degli effetti di politiche pubbliche sono una pratica poco diffusa nel nostro Paese. (Tutt'altra cosa sono, infatti, pur meritorie rendicontazioni di attività o sommarie misurazioni di risultati prima-dopo la realizzazione di una politica). È questa una carenza preoccupante, alla quale è importante cominciare a porre rimedio.

Le indicazioni di massima per muovere in questa direzione sono in tre ordini di prescrizioni:

- predisposizione di strumenti adeguati per il monitoraggio e l'analisi della realizzazione della politica, che siano in grado di metterne in luce tempestivamente aspetti critici. Soprattutto (ma non solo!) per quanto attiene ai servizi, la politica sarà posta in essere in maniera decentrata – a livello regionale e comunale – con ovvie differenziazioni. E le modalità di amministrazione della politica rivestiranno un'importanza decisiva per il suo successo. L'approntamento di adeguati strumenti per monitorarne e analizzarne la messa in atto è, quindi, un tassello essenziale per individuare buone pratiche da un lato e carenze o comportamenti indesiderati dall'altro;

- predisposizione del piano di rilevazione delle informazioni necessarie alla valutazione degli effetti della politica e, conseguentemente, suo adeguato finanziamento. In proposito, fanno da guida le riflessioni sugli esiti attesi della politica rispetto a diverse dimensioni-obiettivo, alle quali ho accennato prima;
- distinzione tra responsabili dell'attuazione e valutatori della politica, e accessibilità delle informazioni necessarie alla valutazione a una pluralità di analisti. Più aperto è l'accesso ai dati e più numerosi sono gli analisti in competizione, più serrato è il confronto sui risultati della valutazione. In altre parole, il modo migliore per avere garanzie sulla credibilità dei risultati di una valutazione è favorire l'ampiezza del dibattito attorno alla loro interpretazione.

(Testo pubblicato su *AREL -europa lavoro economia*, supplemento mensile di *Arel, Attività Parlamentare e Legislativa*, Roma, ottobre 2006)