

Le politiche sociali a favore della famiglia in Italia e in Europa

di Luigi D'Angelo

Italia

Gli interventi di politica sociale a favore delle famiglie in Italia tendono ad evidenziare differenziazioni ed articolazioni in più politiche particolari in relazione alla tipologia dei diversi componenti i nuclei familiari, di volta in volta portatori di specifiche esigenze e di bisogni diversificati: le donne, i giovani, gli anziani, i minori, ecc.

Pertanto con il termine di politica familiare è opportuno indicare quell'insieme di strumenti che si rivolgono sia alle famiglie in se stesse, per assicurare ai nuclei familiari attraverso meccanismi di redistribuzione delle risorse mediante servizi e trasferimenti di reddito le minime condizioni vitali, sia ai singoli componenti delle famiglie, in particolare a quelle più svantaggiate.

Le pubbliche amministrazioni cui competono materie attinenti alle tematiche di politica sociale familiare in Italia sono il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (tutela della famiglia, assegni familiari, pensioni); il Ministero di Grazia e Giustizia (diritto di famiglia); il Ministero dei Lavori Pubblici (alloggi); il Ministero dell'Interno (minori); il Ministero della Sanità (salute), e soprattutto dal 29 settembre 1988 il Dipartimento per gli Affari Sociali della Presidenza del Consiglio dei Ministri con un Ministero senza portafoglio, dal 1994 divenuto Dipartimento per la Famiglia e la Solidarietà Sociale (con compiti di coordinamento, studio e definizione di interventi nel sociale, con particolare riguardo ai problemi della famiglia, dei minorenni, della terza età, dei minorati, dei tossicodipendenti, etc.).

* *Presentato dall'Istituto di Sociologia.*

Presso tale Dipartimento è stata insediata la Commissione Nazionale per l'Anno Internazionale della Famiglia.

Va evidenziato che con il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 è stato avviato un lungo e lento processo di trasferimento delle funzioni amministrative dello Stato nelle materie indicate all'art. 117 della Costituzione, con conseguente attribuzione di funzioni agli enti locali territoriali secondo una ripartizione in settori organici.

Relativamente al settore dei Servizi Sociali sono state trasferite alle Regioni le funzioni in materia di «beneficenza pubblica» e di «assistenza sanitaria e ospedaliera» come attinenti ai servizi sociali della popolazione di ciascuna regione.

L'attività legislativa che ne è derivata ha portato a distanza di oltre un decennio alcune regioni italiane a dotarsi di una propria legge in materia di sostegno alle famiglie.

Le Leggi Regionali sulle famiglie sono:

a) Regione Emilia-Romagna – Legge Regionale 14 agosto 1989, n. 27, «Norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione ed agli impegni di cura verso i figli»;

b) Regione Autonoma Trentino-Alto-Adige – Legge Regionale 24 maggio 1992, n. 4, «Interventi in materia di previdenza integrativa»;

c) Regione Marche – Legge Regionale 2 giugno 1992, n. 22, «Norme per la promozione e il sostegno della famiglia e della persona»;

d) Regione Autonoma Friuli-Venezia-Giulia – Legge Regionale 24 giugno 1993, n. 49, «Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori»;

e) Regione Liguria – Legge Regionale 8 marzo 1994, n. 11, «Interventi regionali in favore della famiglia».

Europa

Esistono differenze notevoli tra le strutture amministrative che nei diversi Paesi europei sono preposte all'attuazione degli interventi di politica familiare e di politica sociale più in generale.

In alcuni Stati esiste un Ministero per gli Affari Sociali che

riunisce anche le competenze relative alla politica familiare; in altri Stati vi è un Ministero per la Famiglia o un Segretariato di Stato per la famiglia o ancora un Sottosegretario per le questioni familiari in ambito ministeriale; in altri Paesi non esiste invece una istituzione specifica incaricata di questo compito con la conseguenza che le relative competenze sono distribuite tra Ministeri diversi.

Le modalità di intervento dei governi europei in tema di politica familiare si caratterizzano in interventi centrati sui bisogni e interventi centrati sui soggetti destinatari, tra loro complementari.

In generale l'integrazione tra le aree di intervento è carente e le misure adottate finiscono col risultare spesso frammentarie e talvolta addirittura contraddittorie.

Inoltre, interferenze di competenze e duplicazioni dovute alla frammentaria distribuzione di compiti in varie strutture organizzative rendono ancora problematica e difficoltosa la realizzazione di un approccio omogeneo, armonizzato e unificante di politica sociale familiare.

La Conferenza dei Ministri europei incaricati di questioni familiari

La Conferenza dei Ministri europei incaricati di questioni familiari è un organo del Consiglio d'Europa.

Essa è nata nel 1959, in modo del tutto informale, dall'esigenza, sentita da alcuni Ministri europei, di trovare un luogo d'incontro e di discussione per elaborare gli indirizzi di una politica familiare comune.

Il numero degli Stati aderenti è andato via via aumentando, finché nel 1969 quasi tutti i Paesi del Consiglio d'Europa avevano dato la loro adesione alla Conferenza.

La Conferenza ritenne opportuno allora, anche allo scopo di assicurare una maggiore stabilità e continuità ai lavori, collegarsi ad un organismo internazionale e dal 1970 il Segretario Generale del Consiglio d'Europa funziona anche come segretario della Conferenza.

La Conferenza si riunisce normalmente a scadenza annuale, a turno in ciascuno degli Stati membri: essa svolge compiti di

studio, proposta, programmazione, elaborazione di indirizzi di politica familiare.

La Conferenza non adotta, alla sua conclusione, uno strumento internazionale vincolante per i Paesi membri ma un semplice «comunicato conclusivo», in cui vengono raccolti i risultati più interessanti della discussione e vengono proposte alcune linee di indirizzo su cui i Ministri hanno trovato un accordo.

La Conferenza costituisce l'unico punto di riferimento in Europa per l'elaborazione di una politica familiare comune e molte delle sue proposte e degli orientamenti emersi sono stati recepiti da risoluzioni e raccomandazioni del Consiglio d'Europa.

I lavori preparatori della Conferenza, curati dal Segretariato del Consiglio d'Europa, impegnano direttamente tutti i Paesi membri e si svolgono nella maniera seguente:

- scelto il tema della Conferenza da parte del Paese ospite, il Segretariato elabora una prima bozza di questionario;
- nel corso di riunioni preparatorie, cui partecipano i funzionari dei vari Stati competenti per materia, i cosiddetti funzionari di collegamento, il questionario viene discusso, si propongono emendamenti, finché si perviene alla stesura definitiva;
- sulla base del questionario gli Stati membri elaborano delle relazioni che rappresentano un fondamentale strumento di conoscenza delle politiche familiari in Europa;
- il Consiglio d'Europa elabora infine, sulla base dei risultati dei questionari, un rapporto di sintesi che viene poi discusso ed emendato in successive riunioni dei funzionari di collegamento, riunioni in cui viene anche precisato l'ordine del giorno e viene messa a punto l'organizzazione della Conferenza.

L'Anno Internazionale della Famiglia 1994

In generale l'Anno Internazionale della Famiglia ha costituito un'occasione per riproporre all'attenzione dell'opinione pubblica il dibattito sulle tematiche familiari. Sono state affrontate problematiche legate agli aspetti di profilo giuridico, economico, sociologico, psicologico, etico, pedagogico; particolare attenzione è stata rivolta agli interventi di politica sociale-familiare.

Quasi tutti i Paesi della Comunità Europea hanno voluto sottolineare l'impegno dei governi a non sottovalutare l'importanza

dell'argomento promuovendo occasioni di incontro a livello ufficiale attraverso cui avere il punto sullo stato attuale delle iniziative e delle misure legislative attuate o in via di attuazione, nonché sulle linee di intervento possibili e da programmare.

Spesso il dibattito ha finito per proporre argomenti piuttosto ripetitivi anche per gli stessi addetti ai lavori; ciò costituisce un segnale e dovrebbe indurre a dare in futuro minor risalto ad appuntamenti di tipo celebrativo a vantaggio della promozione di ipotesi di intervento più mirate e propositive tendenti ad ottenere risultati concreti. In particolare mi sembra di poter affermare che una notazione degna di attenzione riguarda senz'altro l'interesse rivolto all'analisi del ruolo della figura paterna in ambito familiare.

Tale interesse risulta giustificato dal momento che la figura del padre nella famiglia è oggetto di metamorfosi, alla luce dei grandi cambiamenti intervenuti in tempi recenti nelle strutture familiari, nei rapporti tra i sessi, nei rapporti tra appartenenti a generazioni vicine, nei rapporti tra genitori e figli, nella stessa concezione della funzione procreativa in quanto scelta consapevole.

Inoltre è innegabile l'esigenza sempre più evidente di conciliare ed armonizzare i ruoli familiari genitoriali attraverso una distribuzione equa dei carichi di lavoro e quindi dei tempi di lavoro e dei carichi familiari e quindi dei tempi per la famiglia.

Sotto il profilo sociologico è possibile ipotizzare la costruzione sociale di una nuova identità paterna facendo ricorso anche all'uso sociale della psicologia e più in particolare della psicoanalisi.

M. François de Singly, Direttore del Centro Studi e Ricerche in Sociologia della famiglia dell'Università di Parigi – Sorbonne, sostiene che la costruzione dell'identità paterna attualmente è e resterà difficile¹.

Va dato risalto alla ricerca della conciliazione della vita professionale con quella domestico-familiare, cosa che non esclude

¹ Cfr. F. De Singly, *Sociologie de la famille contemporaine*, Nathan, Paris 1993.

il sorgere di complicità relative alla «mascolinità» del padre; va maggiormente bilanciata tra i genitori la disponibilità al tempo da dedicare al lavoro domestico, attraverso la quale il padre potrà costruire una sua identità nell'ambito della propria vita privata; inoltre è necessario che gli uomini sappiano imparare a vivere in famiglia in senso moderno, attraverso la realizzazione di costruttive relazioni interpersonali e imparando a sentirsi genitori responsabili in prima persona. Come pure è necessario rompere con una concezione del proprio ruolo limitata a funzioni di rappresentanza e passare ad investire maggior tempo in famiglia senza che il padre venga a confondersi con la madre².

Sotto il profilo pedagogico va analizzato il ruolo del padre nello sviluppo e nella formazione del bambino.

Una presenza partecipativa dei padri nella vita dei propri figli faciliterà la crescita di individui autonomi o indipendenti segnando in maniera non traumatica la transizione dalla fase di dipendenza e contribuirà a proporre in maniera corretta il modello da emulare. Difatti i padri quasi sempre rivestono un ruolo estremamente importante come modelli di comportamento e di interpretazione di ruolo per i propri figli maschi, che hanno bisogno di modelli di ruolo maschili ai quali rapportarsi e in cui identificarsi; da ciò l'enorme importanza del modello al quale un ragazzo aspira ad assomigliare³.

Sotto il profilo giuridico l'analisi del diritto alla procreazione anche senza un padre riconosciuto condotta attraverso le diverse legislazioni dei Paesi della Comunità europea evidenzia la presenza di una tale diversità normativa e di una tale disparità nella attribuzione giuridica dello status di padre e di madre da far sorgere inevitabilmente la questione di come promuovere in Europa il riconoscimento di una corresponsabilità dei genitori.

Sull'argomento è molto illuminante l'intervento di Marie-

² Cfr. E. Sullerot, *Quels pères, quels fils*, Fayard, Paris 1992; T.L. Jump e L. Haas, «Father in transition», in M.S. Rimmel, *Changing men*, Sage Publications, London 1988.

³ Cfr. M. Lars Jalment (Department de l'éducation, Unité de Stockholm, Suède), *Le rôle du père dans le développements de l'enfant*, Commission des Communautés Européennes, 1994.

Therèse Meulders-Klein⁴ tendente ad individuare le possibilità di giungere attraverso interventi normativi ad una riduzione delle disparità che scaturiscono dai conflitti derivanti da crisi di coppia e a favore di un riequilibrio tra le parti nei diritti ed a vantaggio della promozione di compartecipazione nella assunzione delle responsabilità genitoriali.

Il volontariato

Inoltre, va indubbiamente registrata la presenza del fenomeno del volontariato che ha assunto una funzione complementare a quella istituzionale a seguito del riconoscimento di forme di organizzazione del privato sociale che operano attivamente in ambito familiare.

La recente legislazione nazionale che disciplina la materia fa riferimento essenzialmente alla legge-quadro 8 agosto 1991 n. 266 – Legge-quadro sul volontariato – con la quale è avvenuto il riconoscimento dell'importanza della presenza dell'azione di volontariato.

In tempi relativamente recenti il Consiglio d'Europa, avendo constatato che la maggioranza dei governi europei aveva per principio tacitamente stabilito di condurre la propria politica sociale con il concorso delle organizzazioni volontarie, ha adottato una raccomandazione che invita gli Stati membri che ancora non l'avessero fatto a riconoscere l'importanza del concorso delle organizzazioni di volontariato nella politica sociale ed il ruolo da esse ricoperto soprattutto per il soddisfacimento di bisogni nuovi, ai quali solo l'azione volontaria può offrire risposte rapide ed adeguate; a riconoscere il diritto delle organizzazioni a garanzie di finanziamento, autonomia e libertà d'azione.

La concezione e le modalità di questo concorso differiscono da un Paese all'altro, ma possono essere raggruppate in tre principali tendenze:

a) in certi Paesi la cooperazione tra governo e organizzazione di volontari è quasi istituzionalizzata, nel senso che gli

⁴ Cfr. M. Therèse Meulders-Klein, *La place du père dans les législations européennes*, Commission des Communautés Européennes, 1994.

Stati ricorrono a queste organizzazioni per il raggiungimento di certi obiettivi di politica sociale e lo fanno trasferendo ad esse una parte del bilancio sociale per lo svolgimento di compiti ben definiti (Francia, Inghilterra, Germania, Norvegia, Svezia, Belgio);

b) in un secondo gruppo di Paesi i governi intendono effettuare una «ricognizione» delle organizzazioni di volontariato esistenti per mettere a punto metodi di cooperazione più definiti (Italia, Paesi Bassi);

c) nel terzo gruppo di Paesi sono ancora le organizzazioni di volontariato che si assumono il carico sostanziale dell'azione sociale (Cipro, Portogallo).

Nella stessa raccomandazione vengono invitati i governi, le autorità regionali e locali e gli organismi pubblici ad istituire corsi di formazione per operatori sociali e a concedere alle organizzazioni volontarie una certa partecipazione alla pianificazione della politica sociale.

Vengono invitate le organizzazioni volontarie a prestare attenzione alla formazione e all'addestramento dei loro membri, ad adottare statuti e regolamenti assicurando la non dispersione delle risorse finanziarie.