

**C.I.R.S.D.I.G**  
**Centro Interuniversitario per le ricerche**  
**sulla Sociologia del Diritto e delle Istituzioni Giuridiche**  
Quaderni della Sezione : Diritto e Comunicazioni Sociali  
[www.cirsdig.it](http://www.cirsdig.it)



UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI MESSINA

*Facoltà di Scienze Politiche*

*Dipartimento di Economia, Statistica,  
Matematica e Sociologia "Pareto"*

**Politiche familiari in Italia: problemi  
e prospettive. Confronto tra le Leggi  
Regionali di Friuli-Venezia Giulia,  
Toscana e Marche**

Pietro Saitta  
Noemi Sollima

Working Paper n. 17

*Il Centro interuniversitario per le Ricerche sulla sociologia del diritto, dell'informazione e delle istituzioni giuridiche (C.I.R.S.D.I.G.) con questi working paper intende proporre i risultati dei lavori svolti nell'ambito delle ricerche sia metodologiche che applicative nel campo della sociologia del diritto, dell'informazione e delle istituzioni giuridiche. Tale centro è stato costituito dalle Università di Messina e di Macerata al fine di stimolare attività indirizzate alla formazione dei ricercatori ed anche per favorire lo scambio d'informazioni e materiali nel quadro di collaborazioni con altri Istituti o Dipartimenti universitari, con Organismi di ricerca nazionali o internazionali. Direzione scientifica: proff. Domenico Carzo e Alberto Febbrajo.*

### **Comitato scientifico dei “Quaderni del Cirsdig”**

Prof. Roque Carriòn-Wam, Università di Carabobo (Venezuela)  
Prof. Domenico Carzo (Università di Messina)  
Prof. Alberto Febbrajo (Università di Macerata)  
Prof. Mauricio Garcia-Villegas, Università Nazionale di Bogotà (Colombia)  
Prof. Mario Morcellini (Università di Roma “La Sapienza”)  
Prof. Edgar Morin, École des Hautes Études en Sciences Sociales (France)  
Prof. Valerio Pocar (Università di Milano “Bicocca”)  
Prof. Marcello Strazzeri (Università di Lecce)

### **Comitato redazionale:**

Maria Rita Bartolomei (Università di Macerata)	Pietro Saitta (Università di Messina)
Marco Centorrino (Università di Messina)	Angelo Salento (Università di Lecce)
Roberta Dameno (Università di Milano Bicocca)	Elena Valentini (Università di Roma “La Sapienza”)
	Massimiliano Verga (Università di Milano Bicocca)

### **Segreteria di redazione:**

Antonia Cava  
(Università di Messina)  
Mariagrazia Salvo  
(Università di Messina)

## Abstract

Il paper analizza le politiche regionali in materia di famiglia presenti in Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Marche, ossia in quelle che sono le uniche regioni italiane ad avere implementato previsioni organiche per la famiglia. Lo studio si focalizza in particolare sui processi di decentramento funzionale che caratterizzano l'amministrazione pubblica italiana, sulle relazioni intercorrenti tra la cornice legislativa nazionale e le interpretazioni locali, sui processi di coinvolgimento del tessuto sociale e associativo, sulla coerenza delle varie previsioni d'intervento. I risultati mettono in luce i problemi che derivano da una definizione restrittiva dell'oggetto famiglia, la delicatezza del raccordo tra istituzioni pubbliche e associazione e la tendenza verso una problematica deresponsabilizzazione del settore pubblico nei confronti dell'intervento sociale.

The paper analyses the regional policies on the family existing in Friuli Venezia-Giulia, Tuscany and Marche -- the only regions which implemented comprehensive acts in the matter of family. The study is focused on the devolution process that since the nineties characterizes the Italian public Administration, on the relationships between national legislation and local legal reception and implementation, on the processes which tend to involve the so-called third sector and the citizens, and, finally, on the internal coherence of the implemented measures. Results show several problems deriving from a strict definition of family, from the shape of the relations between public institutions and private organizations, and the tendency toward a tricky deresponsabilisation of the public sector in the matter of welfare state.

## Politiche familiari in Italia: problemi e prospettive. Confronto tra le leggi regionali di Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Marche.

Di Pietro Saitta e Noemi Sollima \*

*“Non esiste un modo di essere e di vivere  
che sia migliore per tutti [...]  
La famiglia di oggi non è né più né meno perfetta di  
quella di una volta: è diversa, perché le circostanze sono  
diverse.”*

*(E.Durkheim)*

### *1. Le politiche “per la famiglia” sui piani nazionale e locale. Un fenomeno complesso*

Probabilmente, la prima cosa che colpisce chi effettua una rapida ricognizione della legislazione “per la famiglia” è l'elevato numero di atti che, nel titolo o tra le pieghe del testo, si riferiscono a questo ambito sociale di estrema rilevanza per la vita della maggior parte degli appartenenti alla cultura occidentale. La seconda, è la seria difficoltà a ricondurre ad unità concettuale e d'intenti tale moltitudine di atti.

La famiglia è difatti un raggruppamento sociale assai complesso, una unità al contempo collettiva e individuale. Specularmente, gli interventi per il suo sostegno sono rivolti tanto al gruppo che a ciascun membro. Così, mentre delle detrazioni d'imposta beneficiano tutti i familiari nel complesso, dell'assistenza sanitaria usufruisce ogni singolo appartenente al gruppo. La convinzione, peraltro diffusa, che in Italia non esista una “seria” politica sanitaria destinata alla famiglia coglie solo un aspetto della questione, perché in realtà esiste una politica sanitaria destinata agli individui *e di riflesso* alle famiglie. Esistono inoltre atti legislativi, riguardanti aree specifiche come ad esempio il lavoro<sup>1</sup>, concepiti in modo tale da sortire effetti secondari positivi e desiderati anche su ambiti sociali contigui. Ancora, si pensi agli ostacoli oggettivi in cui si incorre a voler discernere rigidamente ciò che è *per la famiglia* da ciò che *non lo è*.

---

\* I paragrafi 1.2 e 2.1 sono da attribuirsi a N. Sollima, gli altri a P. Saitta. Le conclusioni sono da intendersi comuni.

<sup>1</sup> Si pensi a come l'introduzione nella nostra disciplina del lavoro di forme flessibili di rapporto basate sul *part-time* persegua in primo luogo la soddisfazione delle esigenze di economicità delle imprese, ma abbia anche note ricadute sulle famiglie, in particolar modo sulle donne.

Anche soltanto questo primo indizio dovrebbe dare l'idea delle difficoltà che s'incontrano a governare tale dimensione continuamente in bilico tra singolare e plurale.

Il riconoscimento di come la realtà familiare tenda oggi sempre più ad organizzarsi “al di fuori” della norma, rende particolarmente problematica la definizione di ciò che si debba intendere per “politiche familiari”. Un'opzione è quella di seguire la proposta di D'Angelo, che vede nelle politiche familiari un criterio di lettura delle politiche sociali e, in particolare, “un insieme di strumenti che, mediante meccanismi di redistribuzione delle risorse, mira al raggiungimento del benessere sia delle famiglie in sé che degli individui che le compongono”<sup>2</sup>.

Secondo tale prospettiva, le politiche familiari hanno tra gli obiettivi quello di garantire i diritti delle famiglie e dei loro membri, evitando che siano penalizzati o condizionati nelle loro scelte<sup>3</sup>. Pertanto, tra i settori di intervento delle politiche familiari rientrano gli interventi sul reddito, quelli inerenti il lavoro, l'assistenza sanitaria, l'istruzione o le abitazioni – per dirne solo alcuni.

Oltre a ciò, occorre aggiungere che una delle ragioni per cui si assiste ad una abbondante – ancorché confusa – produzione di normative che investono la famiglia, è il decentramento delle funzioni legislative in materia sociale dal governo nazionale agli enti locali<sup>4</sup>. Ciò determina l'impossibilità di parlare di una univoca politica per la famiglia. Infatti, a parte talune garanzie costituzionali e legislative, l'ideazione e l'esecuzione delle leggi per la famiglia (e quindi le modalità d'applicazione, la priorità dei fini, ecc.) sono affidate alle Regioni, alle Province e ai Comuni, che danno luogo alle misure e agli indirizzi che più ritengono utili. In tal modo non si può parlare di politica, ma di *politiche* per la famiglia.

---

<sup>2</sup> L. D'Angelo [1994, 47]. Nel testo l'autore definisce le politiche sociali “quel complesso di strumenti con cui lo Stato s'impegna a creare le condizioni di carattere economico, sociale e culturale che assicurino indistintamente a tutti i cittadini l'effettivo godimento dei diritti civili, politici e sociali e il pieno sviluppo della personalità individuale” (*ibidem*).

<sup>3</sup> Sul tema delle politiche familiari cfr : C. Saraceno [1997; 1998; 2000]; P.P. Donati [1999; 2000].

<sup>4</sup>Un lungo processo iniziato nei primi anni '90 e non ancora conclusosi, come dimostra il ciclico riaccendersi del dibattito sulla *devoluzione*. Gli atti legislativi centrali in questa riorganizzazione delle funzioni della P.A. sono: il d.p.r. 616/1977, le ll. 142/90 e 241/90, le leggi “Bassanini” (l. 59/97 e l. 127/97), la l. 328/00. Sulla questione, cfr. L. Andreini [1997]; S. De Gotzen, [1997]; F. Caringella et al. [1999]; U. De Ambrogio, M.C. Setti Bassanini [1996].

### *1.1 Il decentramento e le politiche familiari*

La ricerca di univoci tratti negli indirizzi in materia è complicata dagli stessi presupposti che hanno animato il processo di decentramento funzionale e decisionale, volti a perseguire assetti ritagliati su misura per ciascuna realtà locale. Assetti che da un lato hanno permesso di snellire carichi di lavoro e relativi tempi d'attesa per l'esecuzione dei provvedimenti e, dall'altro, si sono rivelati in alcuni casi efficaci nel procedere all'individuazione delle priorità e dei bisogni specifici dell'area, e nel fornire risposte.

La mancanza di leggi quadro per la definizione di standard minimi uniformi non ha tuttavia permesso il superamento delle differenze territoriali nell'impostazione e realizzazione delle politiche, accrescendo in particolare il divario nord-sud.

A ciò si aggiunga che l'ambiguità della normativa in tema di decentramento funzionale ha contribuito non poco a limitare la realizzazione di una politica di concertazione tra livelli di governo<sup>5</sup>. La sfasatura temporale venutasi a creare tra le Regioni e tra queste e lo Stato nelle scelte di orientamento dell'intervento legislativo, ha comportato una paradossale inversione di tendenza rispetto al dettato costituzionale; tanto che, in diverse occasioni, le leggi regionali hanno anticipato quelle nazionali, facendo di queste ultime delle vere e proprie "reazioni" alle scelte di politica regionale<sup>6</sup>. A tal proposito è esemplare il caso della Regione Toscana che, con la LR 72/97, anticipa di ben tre anni i temi della L.328/00.

Nel rapporto, invece, tra Regioni e Enti locali, il fatto che il d.p.r. 616/77<sup>7</sup> abbia assegnato ai comuni la totale responsabilità gestionale degli interventi – senza che sia stato previsto un adeguato bilanciamento dal lato delle regioni – ha reso ancora più problematici i rapporti tra i due livelli di governo, ostacolando di fatto lo svolgimento del ruolo di indirizzo, coordinamento e controllo da parte delle regioni sull'operato degli enti locali. Se si aggiunge che la tendenza attuale è quella di una crescente disomogeneità di colore politico tra Regioni e Comuni, e che gli interventi di politica sociale sono finanziati sempre meno con fondi regionali, si comprende

---

<sup>5</sup> U. Ascoli, E. Pavolini [2001].

<sup>6</sup> Cfr. V. Fargion [1997].

<sup>7</sup> E' il Decreto d'attuazione della L.382/75, che trasferiva e delegava le funzioni precedentemente svolte dallo Stato alle Regioni e agli Enti locali, nelle materie di cui agli artt. 117 e 118 Cost.

come possa essere complesso, in queste condizioni, lo svolgimento di compiti di direzione da parte delle Regioni<sup>8</sup>.

### *1.2 Politiche familiari e complessità*

Un ulteriore dibattito è determinato dalla natura più che mai ideologica della scelta di far prevalere nell'ordinamento forme di sostegno a carattere universalistico ovvero selettivo. Il dilemma, in breve, sta nell'opzione tra misure di "equità verticale" o di "equità orizzontale". Secondo il modello di Franco e Sartor<sup>9</sup>, le prime hanno finalità redistributive del reddito in favore dei nuclei familiari in condizioni di povertà, le seconde consistono nella riduzione del carico tributario – o nell'aumento dei trasferimenti netti, oltre che nell'erogazione di servizi – in favore delle famiglie che, a parità di reddito, hanno un maggior numero di figli. Come si intuisce, la predilezione di un modello a discapito di un altro comporta delle serie conseguenze<sup>10</sup>.

A questo proposito è esemplare il caso degli assegni familiari, impiegati con criteri ora "orizzontali" ora "verticali", a seconda della congiuntura demografica ed economica. A partire degli anni '80 è iniziato un processo di trasformazione che, prima con timidi correttivi, poi con più nuove e radicali asserzioni, ha determinato il passaggio da una lunghissima fase in cui predominavano i modelli redistributivi orizzontali (gli "assegni ordinari", erogati universalmente) a quella attuale, decisamente verticale (si pensi agli "assegni per i nuclei familiari"). In altri termini, se prima l'aiuto economico era indiscriminato e ammetteva addirittura delle integrazioni (gli "assegni integrativi", appunto, apparsi per un breve periodo nell'83), oggi si rivolge prevalentemente a soggetti con redditi bassi o medio-bassi, e ha un ammontare relativo che, a parità di carico familiare, decresce all'aumentare del reddito di famiglia, come mostra la tabella 1-<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> U. Ascoli, E. Pavolini [2001]

<sup>9</sup> D. Franco, N. Sartor [1994].

<sup>10</sup> Evidentemente, in gioco non sono solo astratte preferenze ideologiche, ma anche e soprattutto i conti dello Stato, vista la differenza nell'ammontare delle spese che l'una o l'altra scelta genera. A *latere*, sta anche la forte propensione all'evasione fiscale, che rende difficile accertare i redditi, e rende probabile lo sperpero.

<sup>11</sup> I dati presenti in tabella 1, fascia 8, mostrano come per una famiglia di 4 persone (due coniugi e due figli) che disponga di un reddito compreso tra i 50 e i 55 milioni, il trasferimento consti appena di 75.000 Lire. Ancora, risaltano delle incongruenze, come quelle alle fasce 4 e 5: per una famiglia di 4 persone l'appartenenza

Le misure di sostegno del reddito, comunque, si rivelano da sole efficaci solo nel breve periodo. Gli studi sull'economia della famiglia, infatti, riconoscendo il ruolo fondamentale di supporto svolto dalla rete familiare<sup>12</sup>, hanno dimostrato come sui vincoli di bilancio della famiglia incidano non poco aspetti quali la rigidità del mercato del lavoro, dei servizi, della casa, del settore creditizio, ecc.<sup>13</sup>

Ancora – fuori da un ambito meramente economico – complessità vuol dire anche pluralità degli universi della vita, molteplicità degli spazi di realizzazione della persona. La famiglia infatti non è costituita solo dai suoi membri più giovani, né gli adulti che la compongono esauriscono nel ruolo genitoriale le proprie funzioni. I bambini diventano infatti adolescenti e insieme a loro muta la natura dei problemi, mentre gli adulti devono conciliare la complessità della personale esistenza con quella dei figli, che va intanto delineandosi.

Da un punto di vista pratico, ciò si traduce nella differenziazione degli impegni e delle attività individuali. E' un fenomeno che nella società contemporanea inizia sempre prima, investendo gli individui già dall'infanzia, se si pensa al diffondersi delle attività extrascolastiche rivolte a un pubblico in tenera età. Parallelamente si richiedono servizi che permettano ai genitori di conciliare le attività di cura con gli altri ambiti di realizzazione personale, e ai figli di poter usufruire di iniziative formative e/o ludiche per la propria "armonica crescita" e per non restare soli.

Al fine di implementare politiche effettivamente rispondenti alle diverse esigenze individuali e familiari, gli studi sottolineano l'importanza di una delle recenti conquiste in materia di politiche sociali, *ossia l'accento sulla dimensione familiare come soggetto-oggetto di intervento*, laddove la tendenza finora dominante era stata quella di intervenire con riferimento a singole categorie di individui (bambini, anziani, handicappati, ecc.). Il recupero della dimensione sociale e pubblica della

---

ad una fascia piuttosto che all'altra, comporta una differenza di 90.000 Lire nell'importo dell'assegno. Tutto ciò a fronte di un costo mensile dei figli in età pre-scolare che, come ricorda Dalla Zuanna [2000], ammonta in talune parti d'Italia a 1.400.000 Lire. Si comprendono, alla luce di queste piccole notazioni, le ragioni delle critiche – registrate anche da noi nel corso dei Focus group realizzati a Pesaro nell'ambito del progetto "Venus"– nei confronti del sistema degli assegni, ed anche le perplessità sul suo funzionamento tanto come incentivo per la fecondità quanto come misura di sostegno familiare.

<sup>12</sup> Per ult. approf.: E. E. Belli [1998]; J. Broadshaw [1998, 101 – 119]; D. Del Boca [1997]; AA.V.V. [1996]; M. Paci [1993].

<sup>13</sup> D. Del Boca [1997].

famiglia può essere ricondotto, tra l'altro, a due serie di ragioni: da un lato, il riconoscimento che la famiglia sia qualcosa di più e di diverso dalla semplice somma dei suoi membri e, dall'altro, la convinzione che essa abbia in sé delle potenzialità notevoli se, invece di essere considerata come semplice destinataria di interventi, diventa un soggetto politico attivo (venendo a costituire insieme alle reti sociali primarie il c.d. *quarto settore*).

Tab. 1 Ammontare degli assegni familiari mensili sulla base del reddito del nucleo familiare (Anni 2000/01) Famiglie con entrambi i genitori e almeno un figlio minore (senza figli, fratelli, sorelle o nipoti inabili). Fonte: FILTEA-CGIL.

reddito 1999 del nucleo familiare			Ammontare dell'assegno mensile						
(migliaia di lire)			In rapporto al nr. Dei componenti il nucleo (migliaia di lire)						
Fascia	Da	Fino a	1	2	3	4	5	6	7 e più
1		20.990			253	485	695	953	1200
2	20.991	25.973			222	427	658	932	1163
3	25.974	30.956			179	369	606	916	1131
4	30.957	35.936			127	306	548	879	1094
5	35.937	40.921			85	216	468	789	983
6	40.922	45.903			50	158	421	757	946
7	45.904	50.887			30	111	342	705	904
8	50.888	55.868			30	75	263	657	851
9	55.869	60.850			25	50	199	615	825
10	60.851	65.832			25	50	178	436	772
11	65.833	70.817			25	45	178	299	567
12	70.818	75.800				45	152	299	424
13	75.801	80.783				45	152	256	424
14	80.784	85.766					152	256	366
15	85.767	90.750						256	366
16	90.751	95.734							366

Un orientamento di questo tipo presuppone però, al di là del coinvolgimento di più attori sociali nell'elaborazione, attuazione e valutazione delle politiche, *un vero e proprio cambiamento di prospettiva che, attraverso una logica di rete, valorizzi la sussidiarietà orizzontale*. Il passaggio dalla prospettiva funzionalista a quella reticolare, tutt'altro che semplice, è peraltro già prospettato nella

legge quadro sui servizi sociali (l. n. 328/2000)<sup>14</sup>, di cui parleremo dettagliatamente nel paragrafo successivo.

### 1.3 La legge 328/00 e i nuovi scenari

In questa nuova prospettiva si inserisce nel 2000 la “legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di servizi sociali”, numero 328. La legge, mirando a costruire un sistema integrato di interventi e servizi sociali *a carattere di universalità*, si rivolge di conseguenza non solo ad utenti che versino in condizioni di disagio, ma anche a famiglie che vivano situazioni non-problematiche, affidando loro poteri di formulazione delle proposte e incentivandone la partecipazione. Per la “valorizzazione e sostegno delle responsabilità familiari” (art. 16), è previsto inoltre il sostegno della cooperazione, del mutuo aiuto e dell’associazionismo tra famiglie. Il sistema integrato di interventi si realizza ancora “mediante politiche e prestazioni coordinate nei diversi settori della vita sociale, integrando servizi alla persona e al nucleo familiare con eventuali misure economiche”, come recita l’art 22.

Stando a questo, nell’ambito del sistema hanno priorità:

- a) l’erogazione di assegni di cura e altri interventi a sostegno della genitorialità responsabile, ulteriori rispetto a quelli previsti da leggi esistenti;
- b) politiche di conciliazione tra il tempo di lavoro e il tempo di cura, promosse anche dagli enti locali;
- c) prestazioni di aiuto e sostegno domiciliare, anche con benefici di carattere economico, in particolare (ma non solo) per le famiglie che assumono compiti di accoglienza di persone in difficoltà.

L’art.16, in merito al coinvolgimento di diversi attori sociali nella fase progettuale, recepisce il principio di sussidiarietà orizzontale o funzionale espresso dalla L. 59/97, che punta ad allargare gli spazi di democrazia, incrementando la partecipazione attiva alle decisioni.

Tuttavia, il riconoscimento della opportunità di partire da una struttura “reticolare”, testimonianza di un clima culturale di riferimento rinnovato, è nei fatti limitato dalla permanenza di una sussidiarietà di tipo verticale che conferisce un ruolo preminente ai soggetti istituzionali.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Per ult. approf. v. L. Boccacin [2001, 308-320].

<sup>15</sup> L. Boccacin [2001]

Gli enti locali e territoriali restano infatti i soggetti titolari della realizzazione degli interventi e del perseguimento dei suddetti obiettivi, in base al principio del decentramento introdotto dalla L. 142/90 e modificata dalla L.265/99. Ad essi sono affidate funzioni di programmazione, rilevazione dei bisogni, controllo ed esecuzione ai livelli di competenza. Allo stato, invece, restano i poteri d'indirizzo, di coordinamento e determinazione dei principi e obiettivi delle politiche sociali.

Inoltre, come nota Ranci Ortigosa,<sup>16</sup> la normativa non è molto vincolante nell'evidenziare i livelli di esigibilità dei diritti enunciati, così come nell'indicare i contenuti considerati (servizi, prestazioni...). A ben leggere, infatti, nel testo si configura come "diritto soggettivo" solo quello a ricevere prestazioni economiche. Di converso, il diritto dell'utente ad usufruire di servizi ai livelli essenziali previsti dall'art. 22, comma 2, è affermato in modo meno stringente. Ciò, com'è evidente, segna dei tratti di continuità con i passati orientamenti in tema di sostegno alla famiglia e alla società, improntati alla verticalità.

Nella L.328/00 sono dunque presenti alcuni orientamenti dal potenziale innovativo, così come gli spazi necessari a conservare inalterata la situazione attuale. Per far sì che essa sortisca effetti sostanziali sarà essenziale, tra l'altro, l'interpretazione che della sua lettera daranno gli enti preposti, a partire dalla Regione. E conterà altresì molto la tradizione civica locale,<sup>17</sup> diversa da zona a zona. Avranno cioè rilevanza il grado di partecipazione diffusa e la capacità delle associazioni di farsi ascoltare, oltre che di essere ascoltate. Quando, come in questo caso, le maglie della legge sono larghe, il sostrato politico e sociale su cui si innesta una normativa assume una rilevanza superiore a quella usuale.

In tal senso le Regioni con una lunga tradizione di servizi, attraversate magari da un forte associazionismo – del tipo presente in Emilia Romagna – potrebbero sfruttare meglio di altre le possibilità prospettate dalla legge. Lì dove usualmente scarseggiano le richieste politiche in forma organizzata, e quasi di conseguenza l'offerta, potrebbero invece difficilmente verificarsi mutamenti nei rapporti solo perché la normativa amplia le possibilità d'azione degli attori.

---

<sup>16</sup> E. Ranci Ortigosa [2001].

<sup>17</sup> R. Putnam, *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano, 2000.

## 2. Normative regionali a confronto

Come è noto, non è facile, nel vasto panorama legislativo regionale, discernere ciò che è per la famiglia da ciò che non lo è. Le leggi che regolano quest’ambito sono infatti numerose e spesso intrecciate con quelle regolanti ambiti contigui. In questa sede, abbiamo scelto di limitare il campo d’analisi a tre realtà regionali osservate nel corso di una ricerca<sup>18</sup> sulla bassa fecondità italiana, selezionando leggi:

- espressamente rivolte alla famiglia;
- che prevedessero una serie d’interventi tra loro coordinati;
- che svolgessero una ben precisa funzione di indirizzo.

Abbiamo cioè teso ad escludere dalla trattazione quelle leggi che, pur avendo ricadute sulla famiglia, non la chiamassero in causa direttamente. Questo al fine tanto di ridurre la complessità quanto di effettuare una ricognizione delle normative che non si limitassero a riferirsi ad essa come “sfondo”, ossia come entità dai contorni dati.

Abbiamo inoltre prediletto l’analisi di quei testi che prevedessero una pluralità d’interventi, e non singoli provvedimenti. Riteniamo infatti che possa risultare utile mettere in luce la natura programmatica delle leggi, sulla scorta della convinzione che una efficace politica familiare non si fa sulla base di singole azioni, ma inquadrando ciascuna di esse in un insieme coordinato e dalle finalità univoche.

A completamento del percorso iniziato col precedente punto, abbiamo infine deciso di interessarci di quegli atti che esprimessero con chiarezza la posizione dei legislatori regionali riguardo il ruolo da assegnare alla famiglia.

Il risultato è stato quello di trovare poche Regioni che dispongano di una legislazione che soddisfi tali requisiti, e non solo all’interno del ristretto gruppo qui in analisi. Delle venti italiane, infatti, solo otto sono munite di una o più leggi dotate di queste qualità<sup>19</sup>. Nelle pagine

---

<sup>18</sup> Progetto di ricerca Cofin-Miur *Venus. La bassa fecondità italiana tra costrizioni economiche e cambio di valori* (Coordinatore Scientifico prof. M. Livi Bacci), dedicato al declino della fertilità in Italia.

<sup>19</sup> Queste Regioni sono: Marche, L.R. 2 giugno 1992, n. 22: “Norme per la promozione e il sostegno della famiglia e della persona”; Friuli Venezia Giulia, L.R. 24 giugno 1992, n. 24: “Norme per il sostegno delle famiglie e per la tutela dei minori”; Emilia Romagna, L.R. n. 27 del 1989: “Norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione e agli impegni di cura verso i figli”;

che seguono sono sintetizzati i risultati dell'analisi di alcune leggi regionali riguardanti la famiglia:

- LR 72/97 della Regione Toscana;
- LR 22/92<sup>20</sup>, LR30/98, LR10/00 della Regione Marche;
- LR 49/93 della Regione Friuli-Venezia Giulia.

Le suddette Regioni – incluse nel progetto Venus – presentano delle normative di un certo interesse, nei confronti delle quali valgono molte delle osservazioni espresse precedentemente a proposito delle politiche sociali nazionali. Ciò vale per i limiti, ma anche per i pregi.

Più avanti procederemo ad un rapido confronto tra le leggi, valutando gli orientamenti di queste con riferimento alle dimensioni:

- definizione di famiglia;
- sostegno economico e interventi innovativi;
- associazionismo e partecipazione.

---

Trentino-Alto Adige, L.R. 24 maggio 1992, n. 4: “Interventi nel campo della previdenza sociale integrativa”; Liguria, L.R. 8 marzo 1994, n.11: “Interventi regionali in favore della famiglia”; Abruzzo, L.R. del 2 maggio 1995, n. 85: “Provvidenze in favore della famiglia”; Lombardia, L.R. n. 170 approvata il 26 ottobre 1999: “Politiche regionali per la famiglia”; Toscana, L.R. 1997, n. 72: “Organizzazione e promozione di un sistema di diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati”.

<sup>20</sup> È interessante il destino di quest'atto. Abrogato nel 1997, esso non ha mancato di contribuire alla messa in moto di meccanismi di sostegno familiare, sopravvissuti all'estinzione della legge (come si vede leggendo l'art. 33 della l.r. 28, che nonostante l'abrogazione espressa nell'ultimo comma, per lo stanziamento dei fondi richiama esplicitamente le finalità previste dalla legge 22). Tuttavia, dal 1998, è nell'ambito dei comuni che vanno rintracciate iniziative, progetti e previsioni utili al sostegno familiare. Qualsiasi analisi, per essere esaustiva, deve dunque spostare ai livelli più decentrati la propria osservazione, anche in considerazione del fatto che le normative regionali risultano sempre più generiche e si limitano a fornire linee guida poco concrete. Nel testo del 1992 si rinveniva, al contrario, una maggiore “concretezza” e le misure previste erano descritte in modo più minuzioso. Per questo suo carattere, la passata normativa, che peraltro non ha mancato di lasciare un lascito nella progettualità degli operatori giuridici e politici, rappresenta l'ideale termine di paragone per un'analisi delle nuove proposte, se non altro dal punto di vista dell'eshaustività dei contenuti e per la completezza con cui abbozza misure e aree d'intervento. Per tale ragione nelle riflessioni che seguono non mancheranno riferimenti a quella normativa. L'“eredità” che essa ha lasciato, nel bene e nel male, è a tutt'oggi rilevante e la si può intravedere nei progetti che erano stati localmente implementati quando era attiva e che sono sopravvissuti alla sua abolizione.

## 2.1 Definizione di famiglia

Tanto nella legge per la famiglia della Regione Friuli Venezia Giulia che in quelle della Regione Marche non si ravvisa una definizione “originale” di famiglia; il legislatore, piuttosto, si limita a rinviare alla Costituzione (artt. 2, 3, 29, 30, 31, 37, 38, 47) per individuare i principi cardine per l’identificazione dei destinatari. Ugualmente, la legge Toscana 72/97, rivolgendosi genericamente a “le famiglie” e senza effettuare riferimenti espliciti agli stessi articoli né fornire definizioni proprie, conferma il dettato costituzionale, che, all’art. 29, riconosce la famiglia come “società fondata sul matrimonio”.

A nostro avviso, la scelta di non contemplare una definizione più ampia di famiglia – non riconoscendo ad esempio la legittimità di forme familiari alternative a quelle tradizionali (come le coppie conviventi *more uxorio*)<sup>21</sup> – rischia di non cogliere la complessità sociale, di cui il pluralismo dei vincoli familiari<sup>22</sup> è una manifestazione emblematica. Uno degli effetti di questa impostazione può consistere ad esempio nell’esclusione dall’area dei beneficiari di quanti non aderiscano *in toto* all’ideologia familista<sup>23</sup> espressa dalla Costituzione e dai legislatori Regionali, limitandone in parte l’esercizio dei diritti di cittadinanza.

Nel panorama delle legislazioni regionali, al di fuori del campione in analisi, un segnale di mutamento si rinviene ad esempio nella LR. 10/96 della Regione Veneto sulla disciplina per l’assegnazione di alloggi popolari, che include tra i destinatari degli interventi le coppie conviventi *more uxorio* da almeno due anni. Oltre a testimoniare una differente sensibilità della Giunta veneta all’evoluzione del costume, ciò vale soprattutto a dimostrare la plausibilità di una più estesa interpretazione dell’art.2 Cost., nella parte in cui si afferma di riconoscere i “diritti inviolabili dell’uomo [...] nelle formazioni sociali dove si svolge la sua personalità”.

In una prospettiva sociologica anche le coppie non istituzionalizzate che abbiano deciso di intraprendere un percorso di vita in comune costituiscono un aggregato relazionale che può costituire “famiglia”, essendo

---

<sup>21</sup> A questo proposito va ricordato il disegno costituzionale n° 1734 del 2 maggio 1998, che, modificando gli articoli 2, 3, 29,30, 31, 36, 37 Cost., distingue l’istituto della famiglia da quello del matrimonio.

<sup>22</sup> A.R. Favretto [1995]

<sup>23</sup> Con tale espressione s’intende la centralità della famiglia formale che i Costituenti, e in particolare quelli di area cattolica, hanno assegnato nel nostro ordinamento a questo ambito sociale. Cfr. Amato e Barbera [1994].

anch'esse delle formazioni sociali dove si svolge la personalità degli individui. La definizione tradizionale che suggeriva di considerare famiglia la coppia coniugata (con figli), infatti, è stata messa in discussione dagli effetti congiunti di alcuni fenomeni, tra cui spiccano, insieme alla diminuzione dei matrimoni e delle nascite, la crescente instabilità matrimoniale e la diffusione di nuove forme familiari<sup>24</sup>. La combinazione di questi fattori con le profonde modificazioni culturali e strutturali intervenute nel panorama socio-politico-economico italiano, ha reso necessario un allargamento delle prospettive d'analisi. A questo proposito, secondo la ricostruzione di Anna Rosa Favretto<sup>25</sup>, gli studi italiani seguono generalmente tre approcci: il primo, il c.d. *pluralismo empirico*, vede nella famiglia una realtà in sé, densa di contenuti, la cui sostanza sociale è data dalle relazioni; il secondo, denominato *pluralismo dei modelli*, osserva la differenziazione dei modi di vivere la famiglia e si propone di elaborare dei modelli familiari che permettano di comprendere la pluralizzazione delle forme familiari; il terzo, infine, chiamato *pluralismo dei vincoli familiari*, pone grande attenzione al tema del mutamento, riconosce che “non esiste la famiglia come entità dotata di realtà esistenziale, ma esistono le famiglie dotate di realtà contingente”, rinuncia a dare una definizione di famiglia (che pertanto perde la sua connotazione di “universale”) e si concentra sui soggetti coinvolti nelle relazioni familiari.

Da un punto di vista giuridico, l'ultima prospettiva si rivela particolarmente difficile da accogliere, poiché priva il legislatore di modelli stabili d'interpretazione e guida, se non di modelli *tout court*. Gli strumenti attualmente a disposizione dell'operatore giuridico sembrano infatti inadeguati a governare un ambito sociale che si ridefinisce continuamente.

## 2.2 Sostegno economico e interventi innovativi

Tra i vari interventi previsti dalle leggi in esame, abbiamo scelto di parlare di quelli inerenti:

- a) alloggi e sostegno economico;

---

<sup>24</sup> Per ult. approf. sulle trasformazioni familiari, v.: M. Barbagli [1997]; P. De Sandre [1999]; G.C. Blangiardo e A. Golini [1994]; G.A. Micheli [1995].

<sup>25</sup> A.R. Favretto [1995]

## b) conciliazione dei tempi di vita.

a) In materia di politiche per l’abitazione e il sostegno economico delle famiglie, le leggi esaminate accolgono gli indirizzi suggeriti dalle politiche nazionali, che, subordinando gli interventi ai vincoli di bilancio, costringono a concentrare le misure a favore di specifiche categorie di beneficiari, sacrificando l’universalità. Non a caso, la concessione di mutui a tasso agevolato per l’acquisto della prima casa – sia nel caso friulano che in quello marchigiano – è riservata a giovani coppie e a singoli con minori a carico. La Regione Toscana, invece, subordina la locazione di unità immobiliari di proprietà dei Comuni all’appartenenza dei destinatari a “categorie a rischio”. Esempio, ancora, è l’indennità di maternità prevista dalla LR. 49/93, art.2, della Regione Friuli Venezia Giulia, consistente in 1,5 milioni di Lire per i figli *naturali* e *adottivi*, di cui possono beneficiare soltanto donne disoccupate, sprovviste d’indennità ai sensi delle LL.1204/71, 546/87, 379/90, con reddito pari o inferiore a quello previsto per la pensione sociale (art. 26, L.153/69) e residenti sul territorio da almeno 5 mesi.

L’accesso alle misure di carattere economico rimane pertanto, anche a livello regionale, slegato dalla dimensione familiare e subordinato ad un comprovato stato di bisogno e/o all’appartenenza degli individui a specifiche categorie<sup>26</sup>.

Un ambito d’intervento in cui le regioni Marche e Friuli hanno invece anticipato l’azione del legislatore centrale riguarda il riconoscimento del valore sociale produttivo del lavoro domestico, a vantaggio delle famiglie. Una misura essenziale attraverso cui si esercita tale tutela è l’assicurazione contro gli infortuni domestici per i soggetti dediti solo a questa attività nell’ambito familiare. Le due Regioni, agli artt.16, LR.22/92 e 24, LR.49/93, hanno di fatto percorso di alcuni anni i contenuti della L.493/99.

b) L’attenzione per i tempi di vita e la loro conciliazione è un ulteriore elemento che accomuna le legislazioni di queste due Regioni. Per la precisione, in Friuli gli interventi hanno un carattere ecologico – mirato cioè a determinare mutamenti nell’ambiente e a renderlo più vivibile – mentre nelle Marche a questo carattere si aggiunge quello che potremmo definire “individuale”, volto a rendere più flessibili i rapporti di lavoro e i tempi, in relazione alle esigenze familiari.

---

<sup>26</sup> Per ult. approf.: Caritas Italiana, Fondazione E. Cancan [2000].

La normativa friulana, nel regolare questa particolare dimensione, prende le mosse dalle prescrizioni dell'art. 36 della l.142/90, lì ove si afferma che "il sindaco coordina e riorganizza, sulla base degli indirizzi espressi dal consiglio comunale e nell'ambito dei criteri eventualmente indicati dalla regione, gli orari degli esercizi commerciali, dei pubblici esercizi e dei servizi pubblici, nonché, d'intesa con i responsabili territorialmente competenti delle amministrazioni interessate, gli orari di apertura al pubblico degli uffici pubblici localizzati nel territorio, al fine di armonizzare l'espletamento dei servizi con le esigenze complessive e generali degli utenti". L'art. 28 della legge regionale è perentorio nell'imporre ai Comuni il termine di un anno per l'adozione di un "Piano degli orari degli esercizi commerciali e dei servizi pubblici". Recependo tale norma, l'ambizioso fine della Regione Friuli è esplicitamente quello di rendere gli esercizi commerciali e i servizi pubblici "accessibili a tutte le persone qualunque sia la loro attività lavorativa" (art. 28), ammettendo così il diritto della cittadinanza ad un agevole accesso ad essi, nel rispetto delle esigenze più diffuse tra la popolazione locale.

Per individuare e rendere efficaci tali provvedimenti, la LR.49/93 prevede sostegno finanziario ai progetti comunali per il coordinamento degli orari della scuola, dei trasporti, dei servizi pubblici e promuove attività di ricerca al fine di armonizzarli. Il medesimo articolo 28, al comma I, pone dei rigidi criteri che devono informare la pianificazione comunale degli orari, ciascuno teso a renderli "flessibili allo scopo di rispondere alle diverse esigenze sociali delle famiglie".

Nelle Marche, come si diceva, il fuoco è maggiormente spostato sull'individuo. Se a regolare la questione dei tempi, nella LR22/92, sono gli artt. 6, comma 5, e 13, comma 2 e sgg., è tuttavia all'art.2 che va individuato il principio che anima la presente normativa. E' lì, infatti, che si afferma che ogni intervento relativo alle "politiche sociali nel loro complesso, va riferito all'ambito familiare come luogo di vita di ciascuno dei suoi membri, di valorizzazione del diritto degli individui alla libera espressione della propria personalità, delle diverse situazioni di lavoro, cura, formazione, tempo libero, vita affettiva, relazioni proprie alla vita umana". Nello specifico, la Regione promuove accordi tra le organizzazioni sindacali e le organizzazioni economiche in vista della previsione di "specifiche modalità e orari di svolgimento delle prestazioni lavorative al fine di rendere compatibile il lavoro con accertate e particolari necessità di assistenza familiare" (art.6). Altresì, i servizi socio-

educativi per la prima infanzia “devono prevedere modalità organizzative flessibili allo scopo di rispondere alle diverse esigenze sociali delle famiglie con particolare attenzione a quelle monoparentali e alle famiglie numerose”. (art. 13).

Sempre a proposito di gestione dei tempi, la normativa Toscana promuove e incentiva la creazione di alcuni servizi innovativi. Infatti, allo scopo di favorire servizi d'informazione, di mutualità e di partecipazione, la Regione delega ai Comuni il compito di sostenere Centri di riferimento e Banche del tempo<sup>27</sup>, finalizzati a recepire iniziative e gestire campagne informative, correlare la disponibilità allo scambio di prestazioni di competenze e di tempo, facilitare l'auto-organizzazione e i gruppi di auto-aiuto.

La centralità assunta dal Tempo nelle previsioni legislative, passa dunque attraverso il riconoscimento della funzione svolta dalla famiglia come agenzia di mediazione tra tempi istituzionali e individuali<sup>28</sup> e che nelle società complesse si traduce in un processo continuo di negoziazione legata alla presenza, in situazioni ambivalenti, di richieste contraddittorie per la conciliazione di tempi e spazi<sup>29</sup>.

## *2.2 Associazionismo e partecipazione*

La volontà di allargare gli spazi di partecipazione delle associazioni territoriali e delle reti civiche ai processi di progettazione e realizzazione delle politiche sociali familiari, è un altro elemento condiviso dai tre ordinamenti regionali presi in considerazione, in conformità alle trasformazioni indotte dalla L.142/90 e proseguite con le varie “Leggi Bassanini”.

In alcune delle aree analizzate – ad esempio in Toscana – il coinvolgimento della base sociale ha una lunga tradizione, sancita per la prima volta con una legge regionale nel '74. Altrove tale tendenza si afferma più recentemente, allorché gli ordinamenti locali recepiscono il principio di sussidiarietà orizzontale, espresso dalla legislazione nazionale sul decentramento delle funzioni

---

<sup>27</sup> Questi sono luoghi di scambio del tempo, dove chiunque metta a disposizione parte del proprio tempo per lo svolgimento di alcune mansioni, può attendersi di usufruire di quello altrui per altre prestazioni. Cfr. M. Tognetti Bordogna [1998].

<sup>28</sup> E. Koch, W. Ammassari, M. Fraire [1995, 222-38].

<sup>29</sup> Per ult. approf. : M. Piazza [2000]; A. Tempia [1995, 172 -86]; A. Tempia [1993]; L. Balbo [1991].

amministrative a partire dal '90. In ogni caso, le normative studiate affermano la centralità delle formazioni sociali, tanto per quel che riguarda la definizione degli obiettivi delle politiche quanto per ciò che concerne il ruolo da assegnar loro nella fase di gestione dei servizi.

Ad esempio, L'art.19 della legge della Regione Marche n. 22/92 stabilisce che in fase di elaborazione e predisposizione degli strumenti di programmazione regionale socio-assistenziale e sanitaria e nelle fasi di verifica, adeguamento e controllo, debba essere garantita "l'informazione e la effettiva partecipazione delle organizzazione e delle associazioni familiari e di quelle che hanno comunque finalità coerenti con quelle della politica regionale per la famiglia". La Regione riconosce, inoltre, una specifica rappresentanza politica alle realtà associative nell'ambito della Commissione per le politiche familiari e della Consulta regionale per la famiglia.

Un impianto pressoché identico ha la legge regionale Toscana n.72/97. Allo stesso modo, la Regione Friuli Venezia Giulia, sia pure con toni più pacati e riservandole meno spazio rispetto a quanto facciano gli omologhi atti regionali studiati, ribadisce l'importanza della collaborazione con gli organismi e le associazioni rappresentativi delle famiglie.

La centralità assunta dai suddetti organismi innova il tradizionale rapporto tra attori istituzionali e non-istituzionali, improntato alla terzietà e alla delega, e si fa radicale assertrice di un processo cooperativo tra le parti sociali nella messa a fuoco degli interessi collettivi e nella produzione di politiche. L'avvento di società "complesse, pluraliste e conflittuali"<sup>30</sup> e la conseguente sindrome di obsolescenza del potere pubblico<sup>31</sup> sollecitano d'altra parte una riconcettualizzazione del rapporto tra istituzioni e cittadini, ispirata non ad una logica centralista ma ad una maggiore vicinanza tra i livelli di governo e le comunità di riferimento.

Vi è tuttavia la possibilità che quest'ultimo modello relazionale possa presentare un effetto perverso, ovvero che possa non soddisfare le aspettative e le promesse. Ipotizziamo difatti che la *ratio* che guida queste trasformazioni sia la medesima che tende a tramutare l'utente dei servizi pubblici in un "cliente"<sup>32</sup>. Analogamente a quel che accade nel mercato, questi verrebbe posto al centro del processo di individuazione

---

<sup>30</sup> A. Soda [2001, 10 – 22].

<sup>31</sup> Cfr. G.B. Sgritta [2001, 8]. L'autore intende con questa espressione: "incapacità di adattamento e inerzia delle istituzioni nel rispondere alle trasformazioni della società".

<sup>32</sup> S. Cassese [1995].

dei bisogni, di cui verrebbe ricercata la soddisfazione. In tal caso, la funzione “manifesta” starebbe nel conseguimento dell’efficienza e della soddisfazione dei cittadini-clienti, mentre quella “latente” – o al limite, solamente “perversa” – potrebbe consistere nella natura *strategica* del provvedimento stesso. La relazione tra istituzione e utenza può essere infatti interpretata come una interazione dalle modalità simili a quelle tra individui, e le azioni di una delle parti – in particolare di quelle dell’Amministrazione – possono leggersi come “mosse”, che avvicinano apparentemente gli interlocutori ma lasciano inalterata l’asimmetria dei rapporti di forza. Asimmetria che, come osserva Crozier, deriva dal fatto che nell’ambito dei servizi alla persona i professionisti “sono al servizio del pubblico ma non dipendono dai propri clienti”; per cui si assiste ad un capovolgimento delle relazioni fornitore-destinatario che produce un cliente dipendente<sup>33</sup>. Pertanto, finché l’utente non diviene co-produttore del servizio, il suo parziale coinvolgimento nei processi decisionali produce sì un allevamento delle tensioni, ma non risolve il dualismo antitetico tra utenti e erogatori<sup>34</sup> e il potere d’influenza dei primi resta limitato<sup>35</sup>.

### 2.3 Conclusioni

Avviandoci a concludere questo contributo al tema delle politiche familiari in Italia, ne ripercorreremo brevemente i punti salienti.

Il perno attorno al quale abbiamo scelto di far ruotare l’analisi è il tema della *complessità*, di cui abbiamo provato a dare una lettura in chiave sociologica. In particolare – addentrandoci nello studio delle politiche familiari – abbiamo posto in relazione le difficoltà insite nel voler delimitare l’ambito di riferimento con quelle derivanti dall’impossibilità di continuare a leggere i fenomeni sociali nelle società complesse mediante il ricorso a modelli che distinguano nettamente il “centro” dalla “periferia”.

Attraverso la disamina e il commento di alcune misure nazionali e regionali, abbiamo quindi sostenuto la necessità di ripensare le politiche familiari in vista della *diversificazione e personalizzazione* dell’offerta. Ciò da un lato implica il riconoscimento della natura contingente

---

<sup>33</sup> M. Crozier [1988].

<sup>34</sup> M. Palombo [2000,153 – 178].

<sup>35</sup> R.K. Merton [1959]; E. Goffman [1988]. In Italia queste posizioni sono state riprese da V. Ferrari [1987].

della realtà familiare e, dall'altro, l'adozione di meno rigide definizioni giuridiche dell'organizzazione familiare.

L'effettivo perseguimento di questi obiettivi potrebbe richiedere la sperimentazione di un modello decisionale di tipo "reticolare", incentrato sulla partecipazione di molteplici attori istituzionali e non istituzionali che, in un'ottica non tanto d'interdipendenza quanto di reciprocità, siano chiamati a cooperare in forza della loro specifica identità. In fondo erano anche obiettivi come questo che giustificavano le riforme di inizio anni '90 e suggerivano l'opportunità di accrescere il peso da conferire nella dinamica dei processi decisionali a certi "nuovi" soggetti – forze sociali, autonomie "locali" e autonomie "funzionali" – visti come agenti da impegnare nella co-determinazione delle decisioni collettive.<sup>36</sup> E sempre nella medesima ottica si spiega la tendenza a prospettare nuovi e diversificati modelli di concertazione. Modelli che, però, mal si conciliano con la permanenza nella legislazione nazionale e regionale di una sussidiarietà di tipo verticale che conferisce un ruolo preminente ai soggetti istituzionali.<sup>37</sup> Tuttavia si dovrebbe probabilmente prestare attenzione a non eccedere nel senso opposto, attribuendo in via esclusiva ai privati, alle famiglie e alla base societaria in genere l'ideazione e la gestione dei servizi. Quest'ultimo indirizzo traspare infatti dalla lettura di alcune proposte di modifica di legislazioni regionali in materia di famiglia e potrebbe rappresentare in futuro una delle possibili modalità di ricezione delle indicazioni di governo. Quest'ultimo non ha ancora prodotto alcuna azione ufficiale di riordino del tema, ma ha più volte espresso i propri orientamenti. In particolar modo il "Libro bianco sul Welfare" curato dal Ministro Maroni dovrebbe prevedere tra le altre cose: *i*) il sostegno alla creazione e divulgazione di asili nido aziendali per le piccole e medie imprese; *ii*) asili nido "di quartiere" nella cui gestione coinvolgere anche le casalinghe; *iii*) il potenziamento delle strutture esistenti; *iv*) agevolazioni alle coppie sposate. Il progetto nelle sue grandi linee è stato annunciato a più riprese l'estate scorsa<sup>38</sup> ma attende ancora una presentazione ufficiale, subordinata al varo della legge finanziaria 2003. Com'è noto, quest'ultima ha – per lo meno nella prima versione in discussione in questi giorni – "tagliato" decisamente i

---

<sup>36</sup> G. De Rita [1996]

<sup>37</sup> L. Boccacin [2001]

<sup>38</sup> "Famiglia, pronto il piano del governo", *Il Sole 24 ore*, 28 luglio 2002; "Dagli asili nido negli uffici all'Iva sui pannolini, la famiglia tiene banco in Parlamento", *Corriere della sera*, 14 agosto 2002; "Welfare: famiglia al centro, dal governo cinque priorità", *La Padania*, 11 settembre 2002.

fondi agli enti locali, rischiando di limitarne le attività e bloccare il potenziamento delle strutture esistenti.

All'interno di questo quadro assume dunque un certo interesse la lettura di alcune proposte regionali di modifica da noi visionate (proposte n. 1 e n. 40 della Regione Marche, presentate rispettivamente da Forza Italia e Alleanza Nazionale) che possono rappresentare una realistica anteprima del modo in cui alcune amministrazioni locali potrebbero recepire le indicazioni, specie in presenza dei paventati vincoli finanziari. In particolar modo le proposte presentate dai consiglieri marchigiani si fanno apprezzare per la prospettiva sperimentale di rete che evocano e per il loro mirare alla moderna traduzione di una concezione *comunitaria* della realtà sociale, attraverso la diffusione di forme alternative di servizio (*banche del tempo, mamme di giorno, asili nido familiari*). Ma danno al contempo l'impressione di voler ridurre ulteriormente, sino quasi ad annullarlo, l'intervento pubblico nel suo ruolo di fornitore di servizi, recettore dei bisogni diffusi e, soprattutto, garante dei diritti minimi di cittadinanza e dell'inclusione sociale. Ricezioni normative di questo tipo potrebbero scaricare in vario modo sulle comunità oggetto della loro giurisdizione i costi dei servizi, affidando per la massima parte alla base sociale e alle organizzazioni che essa esprime alcune importanti funzioni di assistenza come quelle dedicate all'infanzia (attraverso la promozione per esempio di asili tenuti da casalinghe appositamente formate oppure attraverso lo scambio reciproco di tempo). Nello stesso tempo, nelle proposte visionate non si fa alcun riferimento al potenziamento e finanziamento delle strutture pubbliche esistenti, né alla creazione di nuovi asili. In modo analogo, stretti da costrizioni economiche difficilmente aggirabili, molti enti locali per continuare a garantire i servizi potrebbero verosimilmente non avere altra scelta che riorganizzarli, aprendo sempre più alla sperimentazione e ai privati. La diffusione di importanti servizi "tradizionali" e, soprattutto, "pubblici" – quali gli asili nido – potrebbe fermarsi agli attuali livelli o addirittura diminuire per l'effetto congiunto della denatalità (peraltro in retrocessione in alcune aree) e della scarsità di risorse.

Se la tendenza risultasse essere effettivamente quella descritta, occorrerebbe riflettere sulla possibilità che un sistema così marcatamente dipendente dall'iniziativa della base sociale e così parsimonioso nei confronti della spesa pubblica, qualora si consolidasse e diffondesse, possa esasperare i già profondi divari e sottrarre le risorse necessarie al funzionamento "minimo" dei servizi. Probabilmente, solo se le innovazioni proposte

potessero ricollocarsi nel segno di un sistema fondato sulla equa compartecipazione tra pubblico e privato si potrebbero realizzare le condizioni per un cambiamento rispettoso dei bisogni sociali e lievemente più equo nel distribuire sul territorio i propri servizi.

## RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Ascoli, U., Tavolini, E., *Le politiche sociali della Regione Emilia-Romagna*, [www.emilia-romagna.it/fr\\_p\\_sociali.htm](http://www.emilia-romagna.it/fr_p_sociali.htm), 20001.
- AA.VV., *Il costo dei figli*, Convegno internazionale - Bologna 27-28 settembre 1996.
- A.A. V.V., *Cittadinanza della famiglia in Italia*, Città Nuova, Roma, 1994.
- A.A. V.V., *Famiglie e bisogni in Nuovi bisogni e nuove politiche sociali*, edizioni T.E.R., Roma, 1992.
- A.A. V.V., *La famiglia- Quale idea, quale politica*, Vita e Pensiero, Milano, 1995.
- A.A. V.V., relazioni presentate al convegno *Le famiglie interrogano le politiche sociali*, Bologna 29-31 marzo 1999.
- Andreini, L., *La legge di riordino dei servizi socio-assistenziali della Regione Toscana*, in “Autonomie locali e servizi sociali”, 1997.
- Barbagli M. e Saraceno C. (a cura di), *Lo stato delle famiglie in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Balbo L., *Tempi di vita*, Feltrinelli, Milano, 1991.
- Balbo, L., May, M.P., Micheli G.A. (a cura di), *Vincoli e strategie della vita quotidiana. Una ricerca in Emilia-Romagna*, Angeli, Milano, 1990.
- Baldini G. e Vassallo S. (a cura di), *Elezioni, assemblee e governi regionali (1947-2000)*, in “Le istituzioni del federalismo”, 2000, anno XXI, maggio/agosto.
- Barbagli, M., *Lo stato della famiglia in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Belli, E. E., *La Famiglia come ammortizzatore sociale?*, paper presentato al Seminario CNEL su: “Rigidità del mercato e costi dei figli”, giugno 1998.
- Blangiardo G.C., Golini A., *Politiche per la popolazione*, Fondazione Giovanni Agnelli, 1994.
- Boccacin L., *La legge quadro sui servizi sociali – Una lettura sociologica*, in «Aggiornamenti sociali», anno LII, aprile 2001.
- Bonolis M., *Introduzione allo studio dell'instabilità matrimoniale*, Franco Angeli, Milano, 1988.
- Bonolis M., *Sociologia della famiglia*, ISVI, Catania, 1984.
- Bonolis M., *Struttura e mutamento della famiglia*, Meltemi, Roma, 1999.
- Broadshaw, J., *La condivisione dei costi dei figli: un pacchetto d'aiuto per i figli nei Paesi dell'Unione Europea nel 1996*, in “Polis”, aprile 1998, pp. 101 – 119

- Campanini G., *Le politiche familiari oggi*, San Paolo, Milano, 1999.
- Caringella, F. et al., *Il nuovo volto della pubblica amministrazione : tra federalismo e semplificazione: commento organico alle leggi Bassanini (15-3-1997 n. 59, 15-5-1997 n. 127 e 16-6-1998 n. 191), ai decreti delegati attuativi ed alle circolari interpretative*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 1999.
- Caritas Italiana, Fondazione E. Zancan, *La rete spezzata*, Feltrinelli, Milano, 2000.
- Cassese, S., *Uffici pubblici al servizio dei cittadini obiettivo della riforma amministrativa: linee di azione del Governo in materia di pubblica amministrazione*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 1995.
- Crozier, M., *Stato modesto, Stato moderno: strategie per un cambiamento diverso*, Lavoro, 1988.
- Commissione per l'anno internazionale della famiglia, *Proposte per una politica familiare in Italia*, Ediz. Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1994.
- Dalla Zuanna, G., *Politiche amichevoli verso le nascite (con qualche possibilità di successo)*, in "Il Mulino", marzo-aprile 2000.
- D'Angelo L., *Famiglie, presenza, politiche sociali*, ed Laurus Robuffo, Roma, 1994.
- De Ambrogio, U., Setti Bassanini, M.C. (a cura di), *Tutela dei cittadini e qualità dei servizi*, Franco Angeli, Milano, 1996.
- De Gotzen, S., *Organizzazioni di volontariato: relazioni con le amministrazioni pubbliche*, in "Le Regioni", 1997.
- De Rita, G., *Cresce uno Stato nuovo con le autonomie funzionali*, relazione tratta dal sito: [http://impresa-stato.mi.camcom.it/im\\_33/derita.htm](http://impresa-stato.mi.camcom.it/im_33/derita.htm), 1996.
- De Sandre P., *Crisi di fecondità e ridefinizione dei ruoli sociali*, in Micheli G. A. (a cura di), *La società del figlio assente. Voci a confronto sulla seconda transizione demografica*, Franco Angeli, Milano, 1995.
- De Sandre, P., *Nuzialità e fecondità in trasformazione: percorsi e fattori del cambiamento*, Il Mulino, Bologna, 1999.
- De Santis G. e Righi A., *Il costo dei figli per le famiglie italiane*, in "Polis", 1, pp. 29- 49, 1997.
- Del Boca D., *I trasferimenti di reddito nelle famiglie*, in Barbagli M. e Saraceno C., *Lo stato delle famiglie in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1997.

- Del Boca D., *Rigidità del mercato e costo dei figli*, in “Polis”, 1, 1997, pp. 51-87.
- Donati P. e Ferrucci F., *Verso una nuova cittadinanza della famiglia in Europa-Problemi e prospettive di politica sociale*, Angeli, Milano, 1994.
- Donati P. e Prandini R., *La legislazione regionale per le famiglie-Problemi e prospettive*, Borghigiani, Bologna, 1995.
- Donati, P. (a cura di), *Famiglia e società del benessere*, S. Paolo, Cinisello Balsamo, 1999.
- Donati P. e Sgritta G. B., *La Politica sociale oltre la crisi del Welfare State*, Angeli, Milano, 1994.
- Donati, P. (a cura di), *Il welfare della società civile*, FrancoAngeli, Milano, 2000.
- Drudi C., Filippucci I. e Rondinini Z., *L'evoluzione del costo dei figli per tipologia familiare*, in “Polis”, 1, pp. 7-27, 1997.
- Esping-Andersen, G., *Risposte alla crisi del welfare state: ridurre o trasformare le politiche*, FrancoAngeli, Milano, 1986.
- Fargion, V., *Geografia della cittadinanza sociale in Italia, Il Mulino Bologna, 1997*
- Favretto, A.R., *Il disordine regolato. Strutture normative e conflitto familiare*, l'Hartmattan Italia, Torino, 1995.
- Franzoni F., *La riforma del Welfare State quale sostegno per le responsabilità familiari* in “La famiglia”, 1997, n. 184, pp. 17-28.
- Franco D., Sartor, N., *Il sostegno pubblico alla famiglia fra nuove povertà e declino demografico*, in “Economia e lavoro”, n. 1, 1994.
- Ginatempo N., *Donne al confine. Identità e corsi di vita femminili nella città del sud*, Angeli, Milano, 1994.
- Kyllönen R., *Corso di vita e negoziazione del coinvolgimento domestico paterno* Maggioni G. (a cura di) *Padri dei nostri tempi*, Donzelli, Roma, 2000.
- Koch E.-Weser Ammassari e Fraire M., *Televisione e tempi familiari*, in “Sociologia del lavoro”, n. 58, 1995, pp. 222-238.
- Leccardi C., *Ricomporre il tempo: le donne, il tempo il lavoro*, in «Sociologia del lavoro», n. 56, 1994, pp. 148-155.
- Merton, R.K., *Teoria e struttura sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Micheli, G.A., *La società del figlio assente*, FrancoAngeli, Milano, 1995.
- Minardi E., *Il lavoro e il tempo liberato: alla ricerca dei nuovi sistemi produttivi di loisir*, in “Sociologia del lavoro”, n. 62, 1996, pp. 11-28.

- Nappi A., *Più tempo e in quale spazio*, in "Sociologia del lavoro", n. 58, 1995, pp. 158-171.
- Paci M., *Le dimensioni della disuguaglianza*, Il Mulino, Bologna, 1993.
- Palomba R. e Sabbadini L. L., *Strategie di vita femminili: la via del compromesso* in Micheli G. A. *La società del figlio assente. Voci a confronto sulla seconda transizione demografica*, Franco Angeli, Milano, 1995.
- Palomba R., *Vita di coppia e figli. Le opinioni degli italiani degli anni Ottanta*, La Nuova Italia, Scandicci, Firenze, 1987.
- Palumbo, M., *Welfare mix municipale: nuove prospettive emulative*, in "Sociologia e politiche sociali", anno 3, n.3, 2000.
- Pescarolo, A., *Modi di vivere, bisogni, politiche. 1° rapporto sulla società toscana*, Irpet, 2001.
- Piazza M., *Le politiche di conciliazione dei tempi*, in "Inchiesta", anno XXX, n. 127, gennaio-marzo 2000.
- Putnam R., *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano 1996.
- Ragone G., *La sociologia del tempo libero in Italia*, in "Sociologia del lavoro", n. 58, 1995.
- Ranci Ortigosa, E., *Diritti, servizi, benessere*, in Politiche sociali, 2001.
- Romito P. e Saurel-Cubillozes, 1997, *I costi della maternità nella vita delle donne*, in "Polis", 1, pp. 67-87.
- Rossi G., *La politica sociale per la famiglia* in "Aggiornamenti sociali", 1995, n. 9-10, pp. 585-602.
- Santolini L., *L'imposizione diretta come leva per il riequilibrio del carico fiscale secondo il numero dei componenti della famiglia*, relazione presentata al convegno *Le famiglie interrogano le politiche sociali*, Bologna 29-31 marzo 1999.
- Saraceno, C., *Le politiche per la famiglia*, in Barbagli, M., Saraceno, C., *Lo stato delle famiglie in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1997.
- Saraceno, C., *Quali politiche a chi ha la responsabilità di crescere dei figli?*, relazione presentata al convegno *Le famiglie interrogano le politiche sociali*, Bologna 29-31 marzo 1999.
- Saraceno, C., *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1998.
- Saraceno, C., *Quali politiche a sostegno della famiglia con figli?*, in PdCM, Dip. per gli Affari Sociali, "Atti del Convegno di Bologna", 29-30-31 marzo, Ist. Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 2000.

- Sgritta, G.B., *L'informazione statistica per i fenomeni marginali*,  
[www.istat.it/Primapag/4conf\\_new/rel\\_sgritta.htm](http://www.istat.it/Primapag/4conf_new/rel_sgritta.htm)  
1
- Soda, A., *Verso un ordinamento federale*, in “Aggiornamenti sociali”, gennaio 2001.
- Sponchietto E., *Capire le famiglie*, Carocci, Roma, 2001.
- Tempia A., *Ricomporre i tempi*, Ediesse, Roma, 1993.
- Tempia A., *Il rapporto tra tempi vincolati e tempi non vincolati dalla prospettiva degli studi sui tempi della città*, in “Sociologia del lavoro”, n. 58, 1995, pp. 172-186.
- Tognetti Bordogna, M., *Lineamenti di politica sociale*, FrancoAngeli, Milano, 1998.
- Vandelli L., *Regioni: riforme attuate e riforme necessarie*, in Baldini G. e Vassallo S. (a cura di), *Elezioni, assemblee e governi regionali (1947-2000)*, in “Le istituzioni del federalismo”, 2000, anno XXI, maggio/agosto.
- Vicarelli G., *Tempi sociali e tempi familiari. Continuità e mutamento nella vita quotidiana delle famiglie marchigiane*, in “Sociologia del lavoro”, n. 56, 1994, pp. 156-172.
- Volpi R., *Figlia d'Italia. Quanti, quali e come alle soglie del Duemila*, La Nuova Italia, Scandicci, 1996.
- Zuliani A., *Trasformazioni del vivere: il lavorare delle donne*, in “Inchiesta”, anno XXX, n. 127, gennaio-marzo 2000.

I QUADERNI DEL CIRSDIG

25. MASSIMILIANO VERGA (a cura di) *Quaderno dei lavori 2007 (Atti del Terzo Seminario Nazionale dell' AIS- Sociologia del diritto)*
24. ANTONIA CAVA, *Children Between Analogic and Digital TV. The Italian Case*
23. NAUMAN NAQVI, *The Nostalgic Subject. A Genealogy of the 'Critique of Nostalgia'*
22. DAVID NELKEN, *An E-mail From Global Bukowina*
21. MEHMET KUCUCOZER, *Civil Society: a Proposed Analytical Framework for Studying its Development Using Turkey as a Case Study*
20. PAOLA RONFANI, *Alcune riflessioni sui rapporti tra la sociologia del diritto e la psicologia*
19. MASSIMILIANO VERGA, *Cannabis: la "droga" e il "farmaco". Una rassegna della letteratura dal 1970 ad oggi*
18. PIETRO SAITTA, *La genitorialità sociale la sua regolazione. Una rassegna europea*
17. PIETRO SAITTA e NOEMI SOLLIMA, *Politiche familiari in Italia: problemi e prospettive. Confronto tra le leggi regionali di Friuli-Venezia Giulia, Toscana e Marche*
16. MARIAGRAZIA SALVO, *Il digital divide nella sua più recente configurazione : dalle differenze intragenerazionali alle differenze di genere*
15. ANTONIA CAVA, *Il cantastorie mediale : narrazioni in rosa*
14. DOMENICO CARZO (a cura di), *Estorsione e usura: uno sguardo empirico sulla città di Messina*
13. MARIA GRAZIA RECUPERO, *Violenza anomica e "conflitto dei doveri"*
12. DOMENICO CARZO (a cura di), *Tra interpretazione e comunicazione. Nascita e declino dei codici: un approccio transdisciplinare (Volume II)*

11. DOMENICO CARZO (a cura di), *Primi atti del convegno: Tra interpretazione e comunicazione. Nascita e declino dei codici: un approccio transdisciplinare*
10. TIZIANA MASTROENI, *La religione tra modernità e postmodernità.*
9. MARGHERITA GENIALE, *Le passioni del sottosuolo: critica sociale o crisi sociale?*
8. MARIA FELICIA SCHEPIS, *Autorità e dipendenza nell'Antico Testamento. Profili teologico-filosofici e politico-sociali*
7. DOMENICO CARZO (a cura di), *I Media e la Polis. La costruzione giornalistica delle campagne elettorali.*
6. DOMENICO CARZO, MARCO CENTORRINO, *L'immigrazione albanese sulla stampa quotidiana.*
5. ANNA CIPRÌ, *I clochards: una prima rassegna bibliografica.*
4. ANNA CIPRÌ, FRANCESCA DI GANGI, *Bibliografia ragionata su droga e tossicodipendenza: 1987-1992.*
3. DOMENICO CARZO, ROSSANA L. BIONDI, *Aspettative dei giovani e diritto allo studio: aspetti sociologico-giuridici e psico-sociali in una ricerca nella provincia di Reggio Calabria.*
2. ANTONINO PERNA, *I mass media e l'immigrazione extracomunitaria. Una ricerca socio-giuridica.*
1. DOMENICO CARZO (a cura di), *Il nuovo Codice di Procedura Penale e la professione del giornalista.*

Finito di stampare e legalmente depositato nel  
Novembre 2006  
presso il  
Dipartimento di Economia, Statistica, Matematica e  
Sociologia “Pareto”  
Facoltà di Scienze Politiche  
Università di Messina  
Via T. Cannizzaro, 278 – 98122 MESSINA

ISBN 978-88-95356-03-7