

LA FAMIGLIA OGGI

Come evolvono i suoi bisogni, anche in rapporto alla crescita delle famiglie monogenitoriali. Come adeguare le politiche?

Simona Guglielmi – Daniela Gregorio

16 dicembre 2015

Consiglio regionale - Seduta congiunta
Commissione III “Sanità e Politiche sociali”
Commissione I “Programmazione e Bilancio”

La struttura del policy paper

- Le trasformazioni dei modelli familiari in Lombardia
- La spesa sociale dei comuni lombardi
- La vulnerabilità socio-economica dei nuclei monogenitoriali e i possibili ambiti di intervento
- Workshop con esperti
- Indicazioni di policy



Le trasformazioni delle strutture familiari in Lombardia

Tre livelli di indagine:

- I mutamenti delle strutture familiari
- Le condizioni economiche e sociali delle famiglie oggi
- Le reti familiari e amicali



Specificità dei nuclei monogenitoriali



Dinamiche che incidono sulle strutture familiari

- Riduzione del tasso di natalità
- Invecchiamento della popolazione
- Lentezza nella transizione allo stato adulto dei giovani che permangono di più in famiglia
- Riduzione del numero di matrimoni
- Aumento dell'instabilità dei matrimoni/convivenze



L'assottigliamento delle famiglie

(Lombardia – Serie storica Istat AVQ 1994-2013)

- Il numero medio di componenti si è ridotto di molto in Lombardia, passando da 2,7 nel 1994 a 2,3 nel 2013
- Le persone sole erano il 21,1% nel 1994, mentre sono il 31,2% nel 2013
- Aumentano le coppie senza figli (da 26,6% a 34,5%)
- Aumentano, ma di poco, anche i nuclei monogenitoriali (che passano dall'11% al 12,8%)



Nuclei monogenitoriali: confronto Italia-Lombardia (Censimento 2011)

- I nuclei monogenitoriali sono **404.574**: **le madri sole sono 315.997 e i padri soli 66.219**;
- **La percentuale di nuclei monogenitoriali** in Lombardia è leggermente **inferiore alla media nazionale**
 - le madri sole sono il 12,1% rispetto al 13,1% a livello nazionale, i padri soli sono il 2,5% rispetto al 2,8%



Distribuzione dei nuclei familiari in Lombardia (Censimento 2011)

	Nuclei familiari rispetto ai genitori				nuclei familiari monogenitore					
	nuclei familiari		nuclei familiari monogenitore		con almeno un figlio minore	con altre persone residenti		con almeno un figlio minore e altre persone residenti		
Italia		16648813		2651827		1067657		287200		150117
Nord-ovest		4482419		690214		277674		62008		32979
Lombardia		2761499		404574		159413		35685		18904
Milano		856475		133201		56019		11303		6408
Brescia		348279		51214		20897		4650		2455
Bergamo		306987		42257		16370		3375		1815
Varese		252366		35760		13903		3251		1663
Monza e della Brianza		245415		32399		12540		2844		1511
Como		167468		23988		8959		2027		1025
Pavia		153789		23980		8934		2326		1163
Mantova		118145		16296		5824		1933		912
Cremona		102419		14798		4966		1433		698
Lecco		95003		13540		5011		1167		579
Lodi		64850		8922		3204		813		422
Sondrio		50303		8219		2786		563		253



La “nuova” monogenitorialità

- **Il fenomeno dei nuclei monogenitoriali è in crescita**, sebbene con ritmi e caratteristiche diverse, in tutti i paesi dell’Unione Europea (differenze Nord-Sud)
- Sia in Italia che in Lombardia si è compiuto **il passaggio dalla “vecchia” monogenitorialità**, originata dalla vedovanza, **alla “nuova” monogenitorialità** derivante dalla rottura volontaria dell’unione coniugale e dalle nascite al di fuori del matrimonio o da madri single
- La quota di famiglie monogenitore in aumento è costituita da **madri sole con figli piccoli o adolescenti**

“I sistemi di welfare si sono “attrezzati” a rispondere alle esigenze della “nuova” monogenitorialità ?”



I nuclei monogenitoriali ...

- ... **sono maggiormente esposti al rischio di caduta in povertà**: hanno meno risorse economiche, si indebitano di più e non di rado sono in difficoltà nella gestione delle spese quotidiane legate al soddisfacimento bisogni primari
- ... **mostrano più alti livelli di insoddisfazione su diversi ambiti della propria vita** (economica, ma anche di benessere generale percepito e di qualità delle relazioni familiari)
- ... **sono meno inseriti rispetto alle coppie con figli in reti amicali e di prossimità**, ma tali reti si attivano nel momento del bisogno in presenza di minori



Il contesto europeo

- Le difficoltà dei nuclei monogenitoriali identificate in Lombardia sono in linea con quanto riscontrato a livello europeo (European Commission , 2007; 2014;...)
- In tutti Paesi (seppur con variazioni) gli svantaggi riguardano :
 - Educazione e istruzione
 - Partecipazione al mercato del lavoro
 - Disuguaglianze di salute (connesse a bassa istruzione/basso reddito)
 - Dipendenza dai costi dell'affitto
 - Rischio di basso reddito/ povertà



Quattro diversi approcci in ambito europeo

- **sostegno al reddito specifico per le madri sole:** ad esempio, in Francia Allocation de Parent Isolé o API, in Irlanda Lone Parent's Allowance, in Portogallo Single Parent's Allowance, in Islanda Single Parent's Allowance, il Regno Unito One-Parent Benefit, una misura peraltro abolita nell'ottica del passaggio al welfare to work
- **strategia anti-povertà:** i nuclei monogenitoriali sono considerati come categoria particolarmente "a rischio" da sostenere;
- **misure per favorire la conciliazione vita-lavoro,** al fine di favorire l'integrazione lavorativa e l'autonomia di reddito delle madri sole (ad esempio i congedi parentali, ma anche i servizi per l'infanzia);
- **strategia universale di sostegno all'infanzia,** che prevede benefit per tutte le famiglie, ed in particolare per quelle più fragili quali i nuclei monogenitoriali (ma anche le famiglie numerose, o quelle con minori disabili,...).



La specificità italiana

“**Traditional Family Policy Model**”, basato su un modello di famiglia con una forte divisione dei ruoli in base al genere:

- gli sgravi fiscali per l'uomo che lavora con moglie e figli a carico unito ad un sistema di congedi parentali non incentivante **incoraggiano le madri ad uscire dal mercato del lavoro**
- **ci si aspetta che sia la famiglia a fornire supporto ai suoi membri**, mentre allo Stato è lasciato un ruolo residuale per le situazioni di grave disagio
- **i servizi per l'infanzia sono generalmente di alta qualità, ma con una disponibilità di posti limitata**, variabile in base alla zona di residenza e con una offerta poco flessibile in termini di orari e servizi (e con costi elevati per la fascia 0-3 anni)
- le donne istruite tendono ad essere più frequentemente occupate, ma spesso la disponibilità di un **sostegno familiare per la cura dei figli** si rivela uno dei **principali predittori dello stato occupazionale della madre** (sole e in coppia)
- **le donne tendono o a non lavorare del tutto (soprattutto quelle meno giovani) o a lavorare a tempo pieno**, e le madri sole sono prevalentemente in quest'ultima condizione (non è così negli altri Paesi)
- non esiste il reddito minimo di inserimento o altre misure di sostegno per chi non è mai entrato nel mercato del lavoro o per chi non ha più diritto all'indennità di disoccupazione pertanto **le madri sole possono trovare solo nel lavoro la principale fonte di reddito.**



Madri sole che lavorano e povertà in work

Le madri sole in Lombardia/Italia adottano in genere una **duplice strategia per compensare la “precarietà” della propria condizione:**

- **ricerca di autonomia economica attraverso l'occupazione**, in genere a tempo pieno (sia per esigenze economiche sia per la scarsa presenza di lavori part-time nel contesto italiano)
- **mantenimento del sostegno da parte della famiglia d'origine/rete amicale per le esigenze di conciliazione ad integrazione**, laddove possibile, con la fruizione di servizi per l'infanzia.

Se l'equilibrio in qualche punto fallisce...

1. la scelta di occupazioni che garantiscano “flessibilità” a scapito della qualità del lavoro (con il rischio nel medio periodo di **deterioramento del capitale umano**)
2. l'esternalizzazione a pagamento delle attività di cura, con conseguente **riduzione dei risparmi** familiari
3. l'uscita dal mercato del lavoro e ricerca di assistenza pubblica (con il rischio di avviare un circuito perverso di **dipendenza dall'assistenza**/incapacità di recuperare un percorso di autonomia).

Tutte e tre le traiettorie, se non adeguatamente sostenute o accompagnate, conducono verso situazioni di forte impoverimento ed esclusione sociale



Gli interventi in Italia per i nuclei monogenitoriali

Ad oggi gli interventi rivolti ai nuclei monogenitoriali sono **pochi, frammentati e diversificati...**

- **rispetto ai destinatari:** sono diverse le definizioni di nucleo monogenitoriale rispetto alle possibili combinazioni di stato civile, situazione familiare e presenza o meno di figlio dependente;
- **rispetto al tipo di sostegno:** trasferimenti (contributo economico/incentivi fiscali/sconti su tariffe), ma anche offerta di servizi/integrazione di servizi (ad oggi sembra esserci una prevalenza dei trasferimenti, ma con contributi spot che non assicurano continuità e prevalentemente riservati a chi è in estrema difficoltà);
- **rispetto alla selettività:** alcuni interventi sono categoriali (solo per nuclei monogenitoriali), altri universali (per tutte le famiglie) o basati sull'universalismo selettivo (rivolti a tutte le famiglie, ma con criteri prioritari di accesso).



Il ruolo delle Regioni

Ad oggi solo due Regioni hanno varato leggi ad hoc rivolte ai nuclei monogenitoriali:

- **il Veneto**, con la legge regionale n. 29 del 10 agosto 2012 “Norme per il sostegno delle famiglie monoparentali e dei genitori separati o divorziati in situazione di difficoltà”;
- **la Lombardia**, con la legge regionale n. 18 del 24 giugno 2014 “Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori”.
- Le due leggi regionali ad oggi approvate hanno definito in modo molto diverso i beneficiari:
 - in **Lombardia** i contributi sono destinati solo a situazioni di monogenitorialità derivanti dalla rottura di una unione matrimoniale
 - in **Veneto** la platea dei beneficiari non prevede distinzioni in base alla “causa” della monogenitorialità.



I Comuni, tra austerità e bisogni delle famiglie con minori

Le linee di indirizzo approvate da Regione Lombardia *“Un welfare che crea valore per le persone, le famiglie e la comunità”* (triennio 2015-17) da gestirsi a livello comunale, sono costruite intorno a tre priorità:

- ✓ conoscenza orientata ai reali bisogni della persona e della famiglia;
- ✓ servizi ed interventi sempre più integrati tra ASL e Comuni per facilitare i percorsi degli utenti;
- ✓ risorse regionali e statali destinate allo sviluppo del welfare lombardo al fine di aumentare l'efficacia e ridurre gli sprechi.

I Comuni si sono trovati negli ultimi anni a fronteggiare **una duplice sfida**:

- da un lato la **drammatica crescita della domanda**, per effetto della crisi economica che ha ampliato la platea dei potenziali destinatari degli interventi e servizi sociali
- dall'altro lato la **progressiva riduzione delle entrate**



La spesa sociale è finanziata in prevalenza dai Comuni

I dati *Indagine sugli interventi e servizi sociali dei Comuni singoli o associati del 2012* (resi disponibili da ISTAT ad agosto 2015) mostrano come:

- in Lombardia l'**85,9%** della spesa sia stata finanziata da risorse **proprie dei Comuni**
- si tratti di una **quota superiore sia al dato medio nazionale (pari al 67,2%) sia a quello del Nord-Ovest (76,1%)**
- la quota rimanente sia coperta da più fonti di finanziamento: i **Fondi regionali vincolati per le politiche sociali coprono il 6,3%**, il 2,8% deriva dal Fondo indistinto per le politiche sociali e il 2% dai Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o europei, l'1,6% da altri Enti pubblici, 1,1% da fondi privati-



EELL, principali finanziatori della spesa sociale locale

Tavola 2.3 - Spesa sociale dei comuni singoli e associati per fonte di finanziamento, regione e ripartizione geografica - Anno 2012 (valori percentuali)

	Fondo indistinto per le politiche sociali (a)	Fondi regionali vincolati per le politiche sociali (b)	Fondi vincolati per le politiche sociali dallo Stato o da Unione europea (c)	Altri trasferimenti da enti pubblici	Trasferimento fondi da privati	Risorse proprie dei Comuni	Risorse proprie degli enti associativi	Totale
Lombardia	2.8	6.3	2.0	1.6	1.1	85.9	0.3	100.0
Nord-ovest	6.5	9.5	1.7	2.2	1.9	76.1	2.1	100.0
Nord-est	5.0	21.5	1.5	1.4	2.0	65.9	2.7	100.0
Centro	4.9	15.7	4.1	1.7	0.5	71.8	1.3	100.0
Sud	13.4	9.8	5.1	7.2	0.8	59.4	4.3	100.0
Isole	24.2	31.8	3.5	1.0	0.7	38.2	0.6	100.0
ITALIA	8.0	16.5	2.7	2.1	1.4	67.2	2.1	100.0
(a)	Quota nazionale e quota regionale o provinciale nel caso di province autonome.							
(b)	Fondi regionali (o provinciali nel caso di province autonome) vincolati per le politiche sociali (esclusa la quota regionale o provinciale del fondo indistinto).							
(c)	Esclusa la quota nazionale del fondo indistinto.							



L'area Famiglia e Minori

All'area *Famiglie e minori* è riservata la **quota più alta di risorse**, pari al 41,4% del totale, ma...

I trend:

- nell'area Famiglia e minori dopo **l'andamento espansivo dal 2003 al 2009** (da 94,6 euro procapite a 150 euro) si assiste a una **progressiva contrazione nel triennio 2010-2012** fino ad arrivare al dato più recente pari a **130 euro**;
- la **spesa pro-capite** per questa area è sì superiore al dato nazionale (113 euro), ma **inferiore a quella del Nord Ovest** preso nel suo complesso (136 euro).
- la spesa in quest'area è stata via via dedicata soprattutto **per fronteggiare le situazioni di grave disagio sociale** (che implicano ad esempio l'allontanamento dei minori dalla famiglia di origine e quindi la spesa procapite media include anche i costi delle strutture di accoglienza);
- una notevole variabilità a livello provinciale, con **Milano best performer con una spesa pro-capite pari a 198 euro** e al polo opposto **Lecco e Bergamo con una spesa pro-capite inferiore agli 80 euro**



I servizi per la prima infanzia

Aumento dell'offerta nel tempo (a seguito di politiche regionali mirate)

- la percentuale di Comuni lombardi che offrono anche in forma **associata il servizio di asilo nido è passata dal 53,8% del 2003 all'87,6% nel 2012** (media nazionale: 52,7%).
- superiore alla media nazionale nonché a quella del Nord-Ovest anche la percentuale di Comuni lombardi che offrono **Servizi integrativi o innovativi per la prima infanzia**, pari al 21,3%, ma **in netto calo rispetto al 2009** quando erano ben il 38,4%

Ma ancora insufficiente rispetto alla domanda potenziale

- L'indicatore di presa in carico degli utenti rispetto agli asili nido è pari a 14,7%, una quota ancora lontana dagli obiettivi di Lisbona (33%).

La riduzione degli iscritti: tra calo della natalità, aumento delle tariffe e disoccupazione

- Nel 2012 gli iscritti agli asili nido in Lombardia erano 41.458 (di cui 29.587 iscritti agli asili nido comunali lombardi, 7.933 iscritti ad asili nido privati convenzionati e 5.446 beneficiari di contributi erogati dai Comuni per la frequenza ad asili nido pubblici e privati) **La riduzione rispetto all'anno precedente è del 5,6%**
- la spesa media pagata dagli utenti per gli asili nido è pari a 1.696 euro all'anno (con un aumento rispetto al 2010 di circa 200 euro).



INDICAZIONI DI POLICY



Raccomandazioni in ambito comunitario

Prestare attenzione :

- **all'estrema eterogeneità interna ai nuclei monogenitoriali.** In Lombardia, come nel resto del Paese, i tipi più ricorrenti sono:
 - 1) nuclei in cui sono presenti una madre giovane e nubile con figli piccoli; 2) nuclei in cui sono presenti una madre adulta, separata o divorziata con figli piccoli o comunque minori;
 - 3) nuclei in cui sono presenti una madre tardo adulta se non anziana e vedova, (a partire dai 50 anni la maggior parte è vedova) e figli adulti;
 - 4) padri soli con figli adulti (si tratta comunque di una categoria residuale);
- al fatto che **le misure di sostegno per tali nuclei si pongono al crocevia di diverse politiche** e che all'interno di queste politiche i nuclei monogenitoriali possono diventare “visibili” di volta in volta come “madri”, “poveri”, “disoccupati”



La multidimensionalità dei bisogni

Incrocio tra diverse politiche

- Politiche attive del lavoro e delle pari opportunità
- Politiche di conciliazione vita-lavoro /Politiche degli orari delle città
- Politiche abitative
- Politiche di sostegno al reddito/ contrasto alla povertà

Diversi ambiti di competenza

- nazionale, regionale, comunale

Aree di intervento

- **politiche di sostegno al reddito sia diretto** (con contributi economici, anche nella forma dei prestiti d'onore) **sia indiretto** (per favorire ad esempio l'accesso ai servizi per l'infanzia e l'adolescenza, ai corsi di formazione, per sostenere i costi affitto) e non solo per i casi di estrema difficoltà;
- **politiche attive del lavoro** (volte a contrastare il fenomeno della povertà *in work* tipico dei nuclei monogenitoriali);
- **politiche di conciliazione dei tempi di lavoro e di cura** (per favorire la partecipazione al mercato del lavoro delle madri sole e ridurre la dipendenza dalla rete di sostegno familiare e informale);
- **politiche fiscali** (con la riduzione della pressione fiscale e agevolazioni per le tariffe dei servizi locali);
- **politiche di coesione sociale e attivazione delle risorse sociali locali** (*potenziamento del vicinato sociale*; progetti di housing sociale,...);
- **strategia universale di sostegno all'infanzia**, che prevede benefit per tutte le famiglie, ed in particolare a quelle più fragili quali i nuclei monogenitoriali (ma anche le famiglie numerose, o quelle con minori disabili,...).



Le iniziative “low care”

Accanto a questi interventi prioritari, finalizzati a sostenere le capacità economiche, di lavoro e di conciliazione dei nuclei monogenitoriali, possono risultare particolarmente utili iniziative di “**low care**”, quali:

- **servizi/progetti di sostegno alla genitorialità e alla relazione figli e genitori**, di mediazione familiare e assistenza legale, di supporto alla socialità sia dei minori che degli adulti (anche in considerazione dell’assottigliamento della rete familiare orizzontale);
- **incentivi alla creazione di una rete di servizi orientati ai nuclei monogenitoriali**, in grado di indirizzarli e accompagnarli presso i servizi e le opportunità presenti sul territorio.



Tre sfide per il decisore pubblico

1. adottare **una visione sistemica**, perché un intervento su un singolo ambito di difficoltà dei nuclei monogenitoriali (ad esempio il rischio di povertà, che è quello più evidente) può essere più o meno efficace a seconda, ad esempio, delle possibilità di conciliazione, delle opportunità di lavoro, delle reti di sostegno concretamente disponibili;
2. adottare una **visione “dinamica” e basata “sui corsi di vita”** (dalla condizione di nucleo monogenitoriale si entra e si esce, così come il rischio di povertà non è uguale nel tempo), al fine di promuovere politiche che abbiano un effetto preventivo sulla caduta in povertà e **non solo di carattere “emergenziale”**;
3. garantire **l’equità nell’accesso al sistema di welfare locale**, attraverso la definizione di criteri di accesso omogenei a livello regionale per contrastare la tendenza alla differenziazione/arbitrarietà territoriale nell’accesso ai diritti.



La legge regionale 18/2014

- Rispetto all'ultima sfida vale la pena sottolineare che la scelta di Regione Lombardia di definire in maniera chiara e vincolante i requisiti e i criteri di valutazione nel rifinanziamento della legge regionale n. 18 del 24 giugno 2014 "Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizione di disagio, in particolare con figli minori" **si muove nella direzione della omogeneizzazione dei criteri di accesso;**
- d'altro canto la scelta di includere nella platea dei beneficiari madri e padri soli a seguito di una rottura matrimoniale, **crea una selettività all'accesso**, rispetto a genitori unici e a genitori separati da coppie di fatto.



Il cambio di approccio

Tutte e tre le sfide per essere adeguatamente gestite richiedono:

- **un cambio di approccio rispetto ai destinatari dell'intervento**, approccio che deve allontanarsi dall'idea stereotipata della “madre sola svantaggiata/sfortunata” per assumere quella del “nucleo portatore di bisogni complessi, ma anche di risorse da attivare in un percorso di integrazione lavorativa e sociale che va accompagnato in diverse fasi della vita”
- **la focalizzazione sui bisogni e sulle risorse del nucleo (genitore + figlio, non necessariamente minorenni) e non sulle “prestazioni”**. Tale approccio peraltro è in linea con l'idea di famiglia assunta come soggetto sociale attivo, e non solo come destinataria di servizi propria della legge regionale sulla famiglia in Lombardia
- **la messa a punto di un rigoroso piano di monitoraggio e valutazione** delle sperimentazioni, indispensabile per identificarne i fattori critici di successo e favorire la messa a regime di interventi efficaci rispetto agli obiettivi di policy e efficienti dal punto di vista della spesa.



...oltre il welfare “riparativo”

- **Prendere atto dell’interdipendenza fra i fattori** che influenzano la qualità di vita dei nuclei monogenitoriali in un’ottica basata sui “corsi di vita” individuali e familiari **implica una riflessione sul tipo di politiche per minori e famiglie sulle quali investire nel medio-lungo periodo**
- Negli ultimi anni, a causa della progressiva contrazione di risorse, il welfare locale si è attrezzato per rispondere in prevalenza alle condizioni di grave disagio. **Un welfare “emergenziale” o “riparativo”** che è sempre meno in grado di fornire ai cittadini soluzioni **“adattive” o di “low care”**.
- In una realtà sociale ed economica sempre più complessa, con esigenze sempre più diversificate e meno prevedibili, **sono però proprio queste ultime a dotare le famiglie delle risorse per fronteggiare eventuali momenti di crisi**. Riducendo, di conseguenza, la cronicizzazione del disagio e la dipendenza dall’assistenza pubblica.



GRAZIE PER L'ATTENZIONE

