

Come misurare il grado di familiarità delle politiche

Lo sfondo sul quale si sviluppa la presente riflessione in tema di politiche familiari afferisce al cosiddetto welfare di comunità, con il quale si riconosce alla comunità locale la responsabilità e la competenza in merito alla gestione delle dinamiche comunitarie. All'interno di questo, si inserisce il soggetto famiglia con un proprio ruolo e con una propria pertinenza. Le politiche per la famiglia diventano conseguentemente l'insieme delle azioni agite dalla comunità locale per riconoscere e favorire il ruolo della famiglia all'interno del sistema comunitario. Ciò chiama in causa tre concetti chiave, che sono:

- la famiglia, definita come soggetto che esiste in quanto tale, e che non è la semplice somma di individui che decidono di convivere assieme;
- la libertà, intesa come possibilità di scegliere e di esprimere le proprie potenzialità sostenendo direttamente il proprio percorso di benessere;
- la sussidiarietà, quale strumento di garanzia messo in atto dal sistema sociale per consentire alla famiglia di esprimersi secondo la propria naturale vocazione ovvero nella gestione delle proprie funzioni.

Tali capisaldi permettono di adottare un metodo di analisi potenzialmente in grado di divenire un efficace strumento di programmazione, implementazione e valutazione delle stesse politiche familiari. Esso – che si inserisce, come anticipato, all'interno del cosiddetto welfare di comunità – trova nella valorizzazione e sviluppo dei processi di partecipazione dei soggetti comunitari il proprio elemento portan-

*Aretés

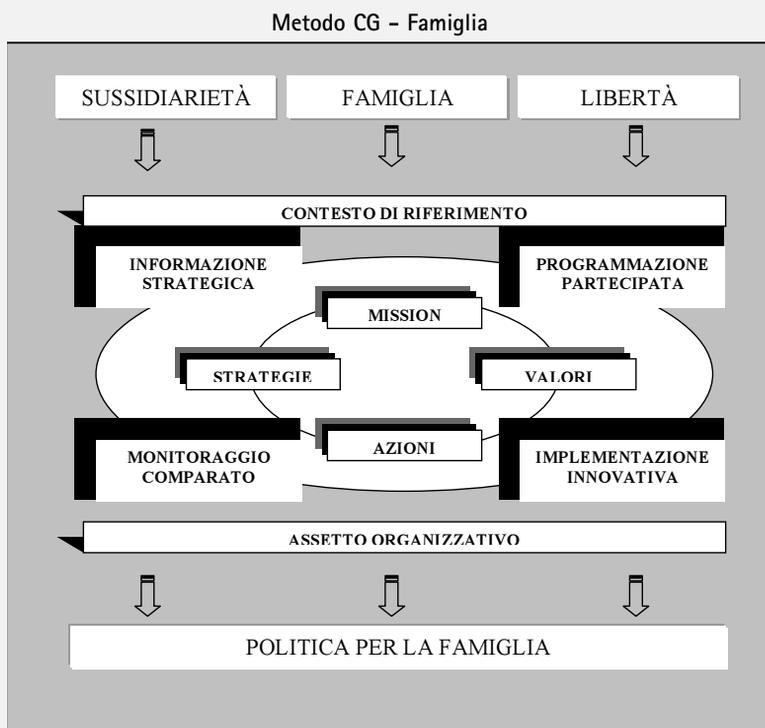
te. L'idea di fondo è la comunità il soggetto responsabile della programmazione delle politiche, e la famiglia uno dei principali soggetti della stessa, da valorizzare in ogni fase del processo di realizzazione di una politica. Allo stesso tempo, la famiglia è anche il soggetto destinatario privilegiato di interventi di politica locale, pur sempre all'interno di una logica di sussidiarietà. Questo significa riconoscere alla famiglia un ruolo sociale fondamentale per il benessere proprio e dell'intera comunità locale. Poco valgono le critiche che di tanto in tanto sono riproposte relative alla crisi della famiglia e alla impossibilità di progettare e valorizzare un sistema a partire da un soggetto in crisi: esse sono funzionali ad un progetto politico sterile e rigido, incapace di riconoscere i cambiamenti e i mutamenti del soggetto famiglia, che nel suo processo evolutivo si modifica mantenendo invariato, però, il proprio valore.

Il metodo parte dalla distinzione tra il livello del **Contenuto (C)** e quello di **Gestione (G)** di una politica (Metodo CG – Famiglia¹). A livello di contenuto si individuano quegli elementi che caratterizzano nella sostanza una politica e che di fatto rispondono alle seguenti domande: quale missione si intende realizzare attivando una politica per la famiglia? Quali strategie e azioni vengono attivate per perseguire coerentemente tale missione? Quali sono i valori che qualificano la politica che si vuole realizzare? A livello di gestione, per contro, ci si preoccupa di individuare le modalità che sono adottate e con le quali la politica per la famiglia passa da un piano teorico/progettuale ad un piano operativo. In questo secondo livello, il metodo risponde alle seguenti domande: sulla base di quali informazioni si definiscono le scelte di politica familiare? Quali soggetti si coinvolgono per definire gli obiettivi della politica, programmare e implementare gli interventi? Come e chi valuta i risultati? In sintesi, e come già approfondito altrove¹, definiscono il metodo (contenuto e gestione) le seguenti dimensioni operative:

¹ Il Metodo CG è ampiamente approfondito in: Bursi G., Cavazza G., Messori E., Strategie di politiche familiari, FrancoAngeli, Milano, 1999; Cisl Emilia Romagna et alii (a cura di), Verso il welfare di comunità, Bologna, 2000; Cisl Emilia Romagna, Famiglia Libertà e Sussidiarietà, Bologna, 2003.

C - Contenuto: 1) Mission, 2) Strategie, 3) Valori, 4) Azioni; G - Gestione: 1) Sistema informativo, 2) Programmazione, 3) Implementazione, 4) Valutazione.

Oltre a ciò, assume particolare importanza l'assetto organizzativo di programmazione e gestione delle politiche perché contiene gli strumenti con i quali concretamente è possibile pervenire alla realizzazione delle politiche.



Come detto, il livello C (il Contenuto della politica familiare) è definito da quattro elementi che definiscono appunto la dimensione contenutistica del metodo, essi sono così definiti:

1. la mission rappresenta l'obiettivo che si prefigge di raggiungere con i servizi e le prestazioni progettate. La chiarezza negli attori coinvolti rispetto alla finalità da perseguire rappresenta un importante elemento di qualità in quanto consente di far convergere l'impegno di ciascuno verso il medesimo obiettivo;

2. le **strategie** sono gli orientamenti ed i sentieri di carattere generale all'interno dei quali si collocano le attività; determinano il modo di procedere di tutte le persone nella realizzazione degli interventi e rappresentano un primo livello di approfondimento e di traduzione della mission;
3. le **azioni** sono la concretizzazione delle strategie in relazione alla gestione delle relazioni che l'attivazione di interventi richiede. L'equilibrio e la coerenza tra le strategie implementate consente il perseguimento efficace degli obiettivi;
4. i **valori** sono i punti di riferimento dell'impianto strategico definito; identificano l'approccio culturale che ispira la politica per la famiglia posto che in questa sede i valori vengono individuati prevalentemente come valori funzionali ossia finalizzati empiricamente.

Ovviamente, il punto chiave di queste quattro variabili è la missione dalla quale tutto discende. È questa dimensione che prima di tutto deve essere declinata in funzione della famiglia, delle diverse peculiarità che la caratterizzano e del sistema di relazioni che la qualificano. Gli interrogativi dai quali avviare le nostre riflessioni sono i seguenti:

"Il benessere familiare è dato dalle relazioni tra i membri. Sono le relazioni che fanno il benessere [...]. Il benessere sta nella libertà di valorizzare l'alter (è tanto maggiore quanto più ego si rende sinergico con alter) [...]. Il benessere familiare sta nel costruire vincoli reciproci positivi [...]. Il benessere familiare consiste nel bene relazionale che riesce a generare [...]. Il bene relazionale dipende dalla capacità della famiglia di essere collegata ad una rete sociale valida e rendersi interdipendente con altre famiglie"².

Da tali considerazioni si possono individuare tre livelli portanti della relazione di una famiglia – le relazioni interne alla famiglia, le relazioni tra famiglie, le relazioni tra famiglie e soggetti della comunità – che, quindi, divengono corrispondentemente le proprie missioni di riferimento:

- mission intrafamiliare: che riguarda la relazione tra i membri della famiglia, relazione che deve essere di benessere e connessa alle libertà di valorizzare l'alter;
- mission interfamiliare: che riguarda la rete di relazioni tra famiglie, relazioni che anche in questo caso devono rispondere al criterio del benessere e del mutuo aiuto;
- mission societaria: che riguarda la rete di relazioni tra la famiglia e il territorio e che afferisce alla possibilità di instaurare relazioni positive a livello di comunità locale.

² Donati P., *Famiglia e società del benessere*, Edizioni San Paolo, Milano, 1999

Il livello G (la Gestione della politica familiare) è definito anch'esso da quattro elementi che definiscono la dimensione gestionale del metodo, essi vengono così definiti:

1. *la gestione informativa strategica*: prevede la costituzione di un sistema informativo che venga concepito in modo integrato in cui mettere a sistema in modo organico le informazioni essenziali detenute dai diversi soggetti della comunità locale;
2. *la programmazione democratica*: prevede l'individuazione delle modalità di programmazione e quindi anche di progettazione di tipo partecipato a partire ovviamente dal coinvolgimento delle famiglie e delle loro organizzazioni di riferimento. È importate individuare le modalità (metodologie, strumenti, ...) attraverso cui pervenire ad una reale programmazione e progettazione democratica;
3. *l'implementazione innovativa*: prevede l'introduzione di nuove modalità di gestione all'interno dei servizi a partire dal coinvolgimento degli stessi soggetti fruitori dei servizi e l'applicazione di strumenti innovativi legati alla società dell'informazione. Non si tratta di realizzare degli sforzi di creatività, ma di applicare all'ambito dei servizi gli strumenti e le prassi già sperimentate altrove;
4. *il monitoraggio comparato*: consiste nell'attività di verifica e valutazione dell'attuazione delle politiche progettate e implementate. Si tratta di monitoraggio comparato in quanto l'operazione di controllo richiede il confronto nel tempo dell'oggetto valutato. Si inserisce in questo ambito il tema della qualità.

In particolare, la parte gestionale del metodo di politica familiare deve essere fortemente orientata alla sussidiarietà. Rispetto a ciò, si ricorda che la sussidiarietà rappresenta un valore funzionale nel senso che permette in un determinato momento storico di individuare la ripartizione delle competenze tra diversi attori sociali ovvero il ruolo dei soggetti istituzionali e quelli non istituzionali che risultano attivabili o già operanti e in ogni caso meglio posizionati secondo criteri di proporzionalità e prossimità rispetto alle esigenze e agli obiettivi individuati.

Da questo punto di vista l'approccio che si propone è costituito da tre macro-aree di azione all'interno delle quali è possibile classificare le politiche poste in essere dai soggetti pubblici:

- politiche di sostituzione dell'organismo pubblico rispetto alla famiglia e più in generale alla società: se non lo faccio io non lo fa nessun altro;
- politiche di integrazione dell'organismo pubblico rispetto alla famiglia e più in generale alla società: ente pubblico e famiglie insieme progettano e realizzano;

- politiche di riconoscimento dell'organismo pubblico rispetto alla famiglia e più in generale alla società: l'ente pubblico riconosce l'autonoma capacità di azione delle famiglie.

Nello specifico, tale approccio nasce dallo sviluppo di una logica già proposta altrove³, in base alla quale si afferma che le politiche sono di:

- sostituzione: se predispongono strumenti e metodologie che permettono di intervenire con tempestività ed in modo mirato in sostituzione della famiglia qualora, per la gravità della situazione o per fatti interni, essa non sia più capace di assicurare la presa in carico del proprio componente debole, privilegiando ove possibile gli interventi temporanei;
- integrazione: se garantiscono gli interventi di sostegno alla famiglia in difficoltà nel farsi carico dei propri componenti deboli e se forniscono idonee prestazioni integrative della presa in carico familiare del soggetto debole nel momento in cui la famiglia stessa, per la particolare onerosità delle cure richieste o per proprie carenze, non sia in grado di assicurare da sola una sufficiente protezione;
- riconoscimento: se assicurano adeguata promozione, in termini di formazione e consulenza, alle famiglie sia al momento della loro costituzione che al manifestarsi di eventuali difficoltà.

■ ■ ■ La vision sulle politiche familiari

Se il ritardo italiano rispetto alle politiche familiari emerge in modo evidente e significativo, rimane tuttavia indubbia la rilevanza della famiglia in Italia e il riconoscimento di un suo ruolo attivo al fine di progettare e realizzare concretamente interventi, azioni e progetti (politiche) che ne valorizzino la soggettività. Riconoscere una funzione sociale alla famiglia significa riconoscerle un ruolo attivo e un proprio spazio all'interno dello sviluppo del sistema locale. Spingendosi oltre, significa riconoscere la famiglia come soggetto delle politiche sociali locali le quali

³ Bursi G., Cavazza G., Messori E., Strategie di politiche familiari, Franco Angeli, Milano, 1999.

“hanno come compito quello di rendere virtuoso e non perverso il rapporto famiglia-istituzioni”⁴.

Gli interventi e le politiche sociali sono sicuramente importanti, ma esse hanno senso e valore solo e soprattutto se danno spazio alla famiglia. È vitale, infatti, riconoscere alla famiglia quella capacità di funzione sociale e di soggettività che le è propria. Dare spazio alla famiglia significa puntare con determinazione sulla famiglia, lasciandola crescere assieme al capitale relazionale che le è proprio.

Quale spazio, allora, hanno oggi le famiglie all'interno dei processi di sviluppo e crescita delle comunità locali? In quale modo le politiche sociali – e nelle specifico quelle regolate a livello regionale – consentono l'allargamento di questo spazio che solo permette alle famiglie di esprimere quella soggettività e di esercitare quel ruolo sociale che non può che rappresentare l'unica speranza per il nostro futuro? Sinteticamente: cosa significa dare spazio alla famiglia?

Dare spazio alla famiglia significa riuscire a 'vedere la famiglia', vedere che la famiglia c'è ed esiste. Significa rappresentarla in tutte le sue sfaccettature, dinamiche e relazioni, siano esse positive o negative. Significa rappresentare tutte quelle relazioni che collegano i vari soggetti che compongono la famiglia e vedere se tali legami sono portatori di libertà e solidarietà (quindi benessere) o se, per contro, sono portatori di oppressione e ansia (quindi disagio). Significa, ancora, riconoscere alla famiglia un ruolo attivo all'interno di quel complesso sistema di relazioni agito da tutti quegli attori che operano all'interno della comunità locale. Significa districare il bandolo della matassa delle relazioni comunitarie trovandone il capo che, sussidiariamente, non può che essere costituito dalla famiglia stessa. Nella dinamica della sussidiarietà verticale, è la famiglia il livello più vicino alla persona, e le istituzioni rappresentano quel livello superiore chiamato a sostene-

⁴ Donati PP., Linee e proposte emergenti per una politica locale in sostegno e promozione sociale della famiglia, in Bursi G., Cavazza G., Messori E., Strategie di politiche familiari, Franco Angeli, Milano, 1999, p. 30.

re proprio la famiglia. Nella dinamica della sussidiarietà orizzontale è solo mediante la creazione di processi equilibrati di *governance* che diventa possibile valorizzare le competenze di ciascuno, anche e soprattutto delle famiglie. Dare spazio alla famiglia, infine, significa avere un metodo. Dotarsi di un insieme articolato di strategie, azioni e valori che consentono di perseguire il proprio fine, rappresentato in questo caso dalla tensione a valorizzare il ruolo attivo della famiglia sia in termini interni che esterni ad essa.

■ ■ ■ Dalla vision all'obiettivo

Come dare spazio alla famiglia? Ovvero come dare un maggiore ruolo alla famiglia nella determinazione del proprio benessere, mediante la garanzia dell'esercizio di una maggiore libertà e sussidiarietà. Per dare una risposta spendibile nell'azione politica e culturale è necessario indagare l'orientamento delle politiche sociali e familiari regionali. A partire dai testi normativi regionali è possibile 'misurare' la posizione culturale ed operativa delle Regioni rispetto al riconoscimento del ruolo attivo delle famiglie e verificare la relazione che viene a crearsi tra tale ruolo e la dinamica della sussidiarietà quale snodo strategico per dedurre la capacità di produzione di libertà e benessere delle famiglie stesse:

“il benessere della famiglia dipende dalle sue capacità di essere libera di generarsi come famiglia. Liberare la famiglia significa perseguire il suo benessere come possibilità concreta, non virtuale, di essere più famiglia, anziché un'altra cosa. Il che significa impostare le politiche sociali su due principi-guida: la sussidiarietà del sistema politico amministrativo nei confronti dei mondi vitali delle famiglie e il ruolo societario dell'associazionismo familiare”⁵.

⁵ P. Donati, *Famiglia e società del benessere*, Edizioni San Paolo, Milano, 1999.

■ ■ ■ La filosofia di fondo: le politiche socio-familiari

L'analisi parte dall'idea di individuare gradi differenti di familiarità nelle politiche regionali nel continuum che va dalle politiche sociali alle politiche familiari. Ciò prende la mosse da una distinzione astratta tra la politica sociale e quella familiare, in base alla quale:

- la politica sociale è intesa come una politica per il benessere e la libertà individuale; e riguarda la capacità di attivare strategie, prestazioni, interventi e progetti finalizzati a sostenere la libertà del singolo cittadino nel ricercare e attivare quelle risorse e capacità che sostengono la ricerca del suo 'star bene';
- la politica familiare è concepita come una politica per il benessere e la libertà della famiglia, dove le azioni messe in campo tendono a riconoscere e sostenere non tanto e non solo un soggetto singolo, quando piuttosto un soggetto relazionale, un gruppo di persone che per motivi biologici, affettivi e giuridici costituiscono una identità in sé, che si rappresentano il proprio percorso passato e futuro e vanno così a costituire un bene unico per la società che, in quanto tale, dovrebbe essere valorizzato.

Sinteticamente, si potrebbe dire che la politica sociale si concentra su un bisogno anche per prevenirlo, mentre la politica familiare deve soprattutto promuovere una soggettività o, in altri termini, il gioco di relazioni familiari che vengono a crearsi. La politica familiare deve preoccuparsi di riconoscere e promuovere la costituzione e lo sviluppo della famiglia e valorizzarla come potenziale e come soggetto titolare di diritti e di doveri di cittadinanza.

Le politiche sociali e le politiche familiari, così intese, rappresentano idealmente gli estremi di un *continuum* che vede da un parte un grado di familiarità pari a 0 (politica sociale) e dall'altra un grado di familiarità pari a 100 (politica familiare). Tra i due poli si possono identificare, in base alla collocazione all'interno del *continuum*, diversi gradi di familiarità degli interventi. Il grado di familiarità delle politiche sociali intende evitare la riduzione semplicistica ad una logica esclusi-

va (politica familiare sì, politica familiare no) per andare a verificare realmente quanto una politica o intervento/servizio sappiano riconoscere e valorizzare la ricchezza relazionale propria della famiglia.

Non ci si trova, nella realtà, di fronte ad una dicotomia tra politiche sociali e politiche familiari, bensì alle sole politiche sociali (a garanzia della libertà e del benessere) le quali tuttavia possono essere più o meno orientate alla famiglia e quindi essere considerate più o meno politiche familiari. Si potrebbe addirittura affermare la necessità di smettere di riferirsi alle politiche sociali o alle politiche familiari per esprimersi solo ed esclusivamente nei termini di politiche socio-familiari ovvero di politiche che nel ricercare il benessere e la libertà individuale non possono che partire dalla famiglia.

■ ■ ■ I contesti territoriali e il loro orientamento alla famiglia

Analizzando l'approccio culturale delle politiche socio-familiari non si può non considerare il contesto nel quale esse si sono sviluppate e sono realizzate. La condizione di vita di una persona o di una famiglia dipende dalle sue capacità di attivarsi e di rispondere adeguatamente alle difficoltà ordinarie e straordinarie e ai cambiamenti che inevitabilmente comportano. Tali fattori non hanno però una configurazione causale, anche perché una situazione personale o familiare non dipende da un solo fattore di rischio ma spesso è il prodotto di una eziologia complessa e multipla.

Posto che la famiglia possa essere intesa come un soggetto attivo e in costante interazione con l'ambiente, il potenziale familiare può essere conseguentemente definito come il frutto di uno scambio dinamico e costante con l'ambiente che si traduce in una internalizzazione delle risorse esterne e, viceversa, in una esternalizzazione di quelle interne da parte della famiglie nel suo complesso e dei singoli componenti.

È l'assenza o il sottodimensionamento di beni materiali e immateriali, ovvero la capacità di produrli o di accedervi, che rendono più difficile il processo di emancipazione. È un elemento questo che non de-

ve essere sottostimato nella individuazione e realizzazione di soluzioni adeguate al superamento delle condizioni di disuguaglianza.

L'indebolimento delle relazioni all'interno delle famiglie, fra famiglie e fra famiglie e l'ambiente di vita relazionale si riflette in un rischio maggiore per la famiglia di avviarsi in un processo di esclusione che può assumere molteplici forme e caratterizzazioni.

Ecco in estrema sintesi la necessità di costruire dei territori dove i confini tra i diversi soggetti sono altrettanti ponti per costruire la comunità locale. Nel tempo i territori sono stati ampiamente indagati, si pensi a titolo di esempio alle numerose analisi sui distretti produttivi nelle quali si è cercato di rilevare la particolare interazione fra attività economica, vita sociale e amministrazione del territorio.

Queste analisi, come altre, hanno però un limite, tra l'altro difficilmente superabile, ovvero sono rigide in quanto fanno coincidere il territorio con i confini amministrativi dello stesso e soprattutto registrano informazioni su aspetti materiali e meno su quelli immateriali.

Si pone in modo sempre più impellente la necessità di ridefinire i confini geografici del territorio in una logica estensiva, a partire dalle nuove mappe mentali che si vanno configurando e che tendono a concepire il territorio – sia simbolicamente che operativamente – come un sistema di comunicazione e di relazione che va ben oltre le possibilità geograficamente intese. La competizione economica, che richiede di guardare fuori dai propri confini territoriali per cercare nuovi mercati, e l'integrazione dei cittadini stranieri, che impone una nuova società multietnica, sono solo due esempi di questa nuova prospettiva estensiva e relazionale che riguarda il concetto di territorio.

Da questo punto di vista il territorio può essere analizzando considerando almeno quattro punti di vista che, tecnicamente, definiamo come determinanti. Esse sono: a) i mezzi, b) gli obiettivi, c) l'integrazione e d) i valori.

Per mezzi si intendono i beni materiali e relazionali prodotti e scambiati al proprio interno e verso l'esterno di un determinato territorio. Tali beni possono riguardare diverse formule organizzative, dalle imprese capitalistiche, alle imprese sociali, dal volontariato orga-

nizzato a quello informale. Si tratta di cogliere l'interazione fra questi beni e la famiglia, in quanto un territorio può essere più o meno amico della famiglia in base alla cultura che in questo senso esprime. In pratica si tratta di quei mezzi che un dato territorio mette a disposizione della famiglia per sviluppare e accrescere i propri livelli di benessere, originati dalla famiglia stessa, da altri soggetti privati e dalle istituzioni. La capacità di un territorio di governare tali risorse, e orientarle alle famiglie, apre quindi una prospettiva interessante per il futuro della famiglia stessa e diventa pertanto una dimensione da indagare.

Gli obiettivi comprendono l'accrescimento del cosiddetto "potenziale sociale espresso dalle famiglie per sostenere le famiglie medesime", in una logica di sussidiarietà verticale. In questo caso si considera quanto le famiglie siano in grado di sostenere se stesse, quanto siano autonome e quanto contribuiscano al bene collettivo attraverso la gestione delle loro fondamentali 'funzioni familiari': educativa, di cura, di transizione e di reciprocità.

Rispetto alla terza determinante relativa all'integrazione si considerano l'insieme delle possibilità di relazione e comunicazione attivabili dalla famiglia in funzione delle potenzialità occupazionali, retribuite e gratuite, nel territorio. I luoghi di lavoro pubblici e privati, gli spazi di occupazione sociale nell'ambito del terzo settore e l'occupazione del proprio tempo libero attraverso il volontariato possono essere considerati in definitiva luoghi nei quali le potenzialità di relazione e comunicazioni si esaltano e nei quali si esprime in modo importante un processo di integrazione basilare per il benessere familiare.

Infine per valori si intende la cultura espressa su un determinato territorio e che trova una sua rappresentazione nel modo con il quale sono state progettate e realizzate le politiche di intervento e i servizi di welfare in una logica di promozione e sostegno delle famiglie. In altri termini il grado di familiarità delle politiche socio-familiari. La progettazione del welfare e le modalità attraverso cui esso viene organizzato possono costituire quella base fondamentale di garanzia dei diritti individuali, sociali e relazionali propri di ogni territorio. Esse ri-

guardano l'individuazione della famiglia nei diversi stati di vita quale destinatario delle politiche, il grado di sussidiarietà delle stesse, la funzione promozionale e la *governance* partecipata.

Utilizzando un set di sedici indicatori è possibile costruire un "Indice sul grado di familiarità del territorio (Igft)" che consente di sviluppare un'analisi approfondita sui comportamenti dei diversi sistemi territoriali in relazione alla famiglia. Tale strumento, attraverso le sue quattro dimensioni costitutive (Risorse, Famiglia, Occupazione e Servizi) consente di analizzare e di mettere a fuoco il posizionamento strategico di ogni contesto regionale rispetto alla famiglia, individuando le diverse modalità con cui tali contesti si avvicinano a tale soggetto. L'Igft consente, in definitiva, di disegnare dei profili territoriali familiari attraverso cui individuare le specificità e le identità che caratterizzano il rapporto territorio-famiglia.

L'Indice del grado di familiarità delle politiche (IgfP)

L'"Indice del grado di familiarità delle politiche socio-familiari" (*IgfP*) è uno strumento in grado di definire l'orientamento delle politiche sociali e familiari regionali e rappresenta una sfida di notevole rilevanza, a causa della complessità tecnica e della conflittualità culturale che il tema comporta. Tuttavia, tale sfida deve essere necessariamente affrontata se si vuole proseguire nella direzione di fornire ai *policy maker* strumenti e metodi di intervento corretti ed efficaci, e contribuire in questo modo alla programmazione, valutazione e gestione delle politiche sociali in termini sempre più familiari. È una sfida da affrontare se ci si vuole orientare verso un "*welfare* amico delle famiglie". Dietro al concetto di orientamento delle politiche alla famiglia possono celarsi diversi interrogativi sia di tipo valutativo che di natura progettuale. In effetti, ci si chiede in primo luogo, se le politiche regolate dalle normative regionali siano attente alla famiglia e in che misura; se si possa affermare di essere o meno in presenza di un *welfare* amico della famiglia; ancora, ci si chiede se, rispetto al passato, si siano compiuti passi in avanti nella direzione di politiche sempre più familiari; avanti di quanto o indietro di quanto. A tali domande, tuttavia, se ne aggiungono altre di tipo progettuale, che riflettono una possibilità concreta di sviluppo di tali politiche. Ci si chiede, infatti, quali siano gli obiettivi fattibili di breve e medio periodo da perseguire

Impianto logico Igft – Indice sul Grado di Familiarità del Territorio

| | | |
|--|---|---|
| Le risorse per la famiglia - A - | AA - Spesa pro-capite per servizi sociali GA - Compartecipazione costo servizi IA - Risorse pubbliche per i servizi LA - Risorse private per i servizi | Rapporto tra spesa sociale complessiva (data dalla somma di spesa dei Comuni singoli o associati, compartecipazione alla spesa pagata sia da utenti che da Ssn) e popolazione residente Rapporto tra compartecipazione alla spesa pagata dagli utenti e popolazione residente Rapporto tra spesa sociale pubblica (data dalla somma di spesa sociale dei comuni, spesa sociale del sistema sanitario e compartecipazione al costo degli utenti), suddivisa per il totale per la popolazione residente Rapporto tra trasferimenti di privati per il finanziamento della spesa sociale dei comuni e la popolazione residente |
| La famiglia per la famiglia - G - | GA - Presenza giovani in famiglia GG - Tasso di fecondità IG - Tasso di dipendenza strutturale LG - Tasso di vecchiaia | Percentuale di giovani 25-34 anni celibi e nubili che vivono con almeno un genitore Numero medio di figli per donna in età feconda Rapporto fra la popolazione inattiva (data dalla somma fra popolazione in fascia di età 0-14 e >64) e la popolazione attiva (popolazione nella fascia 15-64) Rapporto tra la popolazione in età maggiore di 64 anni e la popolazione con meno di 15 anni |
| L'occupazione per la famiglia - I - | AI - Dipendenti imprese private GI - Dipendenti enti locali II - Volontari attivi in associazioni LI - Dipendenti cooperative sociali | Rapporto tra il numero di dipendenti in impresa e la popolazione della Regione Rapporto tra il numero di dipendenti in enti locali e la popolazione della Regione Rapporto tra il numero di volontari in associazione e la popolazione della Regione Rapporto tra il numero di dipendenti in cooperative e la popolazione della Regione |
| I servizi per la famiglia - L - | AL - Quantità di relazioni del Beneficiario GL - Sussidiarietà con privato/privato sociale IL - Azioni per familiarizzazione dei servizi LL - Presenza e integrazione Strategie) | Numero di relazioni familiari indicate come beneficiario all'interno delle norme regional Numero di soggetti privati e del privato sociale indicati come gestori di servizi all'interno delle norme regionali servizi Caratteristiche dei servizi indicati all'interno delle norme regionali Numero di strategie previste dal metodo CG (Informazione, Partecipazione, Innovazione e Valutazione) indicate nella gestione dei servizi all'interno della norme regionali |

per orientare o ri-orientare le politiche regionali verso un riconoscimento delle famiglie; ancora, alla luce della visione generale, quali siano le correzioni di rotta da effettuare immediatamente per favorire la costruzione del capitale relazionale familiare o capitale familiare. Come emerge da tali domande, il problema non è solo quello di assumere una posizione ideologica o valoriale rispetto alla quale "sputare sentenze", quanto piuttosto quello di individuare degli strumenti di analisi concreti, cioè rivolti alle esigenze e alle risorse delle famiglie, ed efficaci, in quanto in grado di valutare non solo l'impianto generale delle politiche ma le singole scelte che vengono operate. Se c'è la volontà – dai più condivisa – di fare politiche per la famiglia, la questione non è solo quella di dire se una politica è o non è familiare e perché, ma è anche quello di dotarsi di strumenti di misurazione, ovviamente perfezionabili, che consentano di valutare lo stato dell'arte delle politiche stesse e di dare la consapevolezza di essere comunque all'interno di un percorso evolutivo e non casuale di promozione di politiche familiari. L'*Indice del Grado di Familiarità delle politiche* è quindi uno strumento tecnico per rappresentare sinteticamente l'orientamento delle politiche rispetto alle famiglie. L'*Igfp* intende fotografare in modo quanto più nitido lo stato dell'arte di alcuni processi fondamentali delle politiche socio-familiari, nel nostro caso regionali ma potenzialmente anche quelle nazionali e locali. L'*Igfp* può rappresentare le politiche nel tempo e aiutarne a leggere il *trend* al fine di capire se si è all'interno di un processo evolutivo, involutivo o statico. (vedi la tabella a fianco)

Tale metodologia è stata applicata in otto tra le principali regioni italiane: Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Lombardia, Sicilia, Toscana, Veneto. Il posizionamento di ogni contesto territoriale rispetto alla famiglia emerge dall'analisi comparata tra le otto regioni. Tale comparazione, che utilizza come criterio principale la media nazionale, mette in evidenza come tre regioni delle otto analizzate si posizionino sopra alla media nazionale, mentre tre si collochino sotto di essa. I contesti territoriali con valori superiori alla media nazionale sono *regioni pro-family*, con un maggiore orientamento alla famiglia, e quelle sotto alla media nazionale sono *regioni no-family*, avendo queste ultime valori che dimostrano una minore attenzione alla famiglia.

Come primo risultato abbiamo che risultano sopra la media nazionale la Regione Lombardia, la Regione Veneto e la Regione Emilia Romagna. Per contro si collocano sotto alla media nazionale cinque regioni, che sono il Friuli Venezia Giulia, Lazio, Toscana, Campania e Sicilia. Questo gruppo potrebbe, a sua volta, essere classificato in due ulteriori sotto-gruppi dove collocare, in uno, le tre regioni di poco sotto alla media nazionale – si tratta di Friuli Venezia Giulia, Lazio e Toscana-, e, nell'altro, le due regioni che maggiormente si distaccano dalla media nazionale – Campania e Sicilia.

Valori Igft per dimensione e Regione (punteggi)

| | Dimensione A Le Risorse per la famiglia | Dimensione G La Famiglia per la famiglia | Dimensione I L'Occupazione per la famiglia | Dimensione L (Igfp) I Servizi per la famiglia | Igft Grado Fami. Territorio |
|--------------|--|---|---|--|--|
| Campania | 20 | 76 | 50 | 66,83 | 53,21 |
| Emilia R. | 86 | 60 | 68 | 70,37 | 71,09 |
| Friuli V. G. | 82 | 32 | 74 | 68,1 | 64,03 |
| Lazio | 40 | 68 | 80 | 63,98 | 63,00 |
| Lombardia | 54 | 88 | 94 | 66,96 | 75,74 |
| Sicilia | 20 | 70 | 50 | 68,23 | 52,06 |
| Toscana | 64 | 32 | 82 | 70,95 | 62,24 |
| Veneto | 64 | 78 | 88 | 64,53 | 73,63 |
| Media ITA | 53,75 | 63 | 73,25 | 67,48 | 64,37 |

Per approfondire i profili comportamentali dei territori rispetto alla famiglia, risulta utile comparare tra le diverse regioni indagate inserendo per ogni sistema regionale i punti di forza (relativi agli indicatori con valori superiore alla media nazionale) e i punti di debolezza (relativi agli indicatori con valori inferiori alla media nazionale).

In particolare, al fine di procedere a rappresentare tali profili territoriali, le quattro dimensioni dell'Igft assumono per valori superiori alla media nazionale le seguenti accezioni positive:

- quando i valori relativi alla dimensione 'Risorse per la famiglia' superano la media nazionale, il sistema territoriale risulta essere *finanziato* ovvero dotato delle risorse economiche necessarie a sostenere la famiglia; si tratta, in particolare, di un sistema dotato di sufficienti risorse e che risulta essere finanziato da soggetti pubblici e del privato sociale, così come da soggetti privati che decidono di investire sul welfare e sul benessere delle persone presenti sul territorio contribuendo economicamente al sostegno e al finanziamento dei servizi;
- quando i valori relativi alla dimensione 'La famiglia per la famiglia' superano la media nazionale, il sistema territoriale risulta essere *relazionale*, mostrando dinamiche familiari positive, dotate di fiducia e di capitale sociale; è un sistema in grado di favorire le dinamiche relazionali tra tutti i componenti della famiglia, (nonni, genitori e figli) e si configura, appunto, come un sistema relazionale;
- quando i valori relativi alla dimensione 'L'occupazione per la famiglia' superano la media nazionale, definiamo il sistema come *societario*; si tratta in questo caso di un sistema occupazionale equilibrato, in grado di trovare la giusta miscela o combinato disposto tra le persone impegnate nell'ambito pubblico, nel privato, nel privato sociale, così come nell'ambito del volontariato; questo equilibrio tra i settori (primo, secondo e terzo) è funzionale allo sviluppo della società e alla valorizzazione del ruolo della famiglia ed è per questo che tale ambito viene appunto definito societario;
- quando i valori relativi alla dimensione 'I servizi per la famiglia' superano la media nazionale, ci troviamo di fronte da un sistema *regolato*; si tratta di un sistema che possiede un impianto normativo orientato alla famiglia, un sistema di regole e norme tese a regolamentare i servizi in una prospettiva familiare, che tengono conto della famiglia quale destinatario e protagonista di tali servizi e che considerano la prossimità delle

politiche alla famiglia e la loro qualità come punti di forza (I servizi per la famiglia sono valutati in base all'Igfp)

Per contro, le medesime dimensioni possono assumere, per valori inferiori alla media nazionale, e specularmente a quanto descritto fin ora, accezioni negative. Definiamo infatti il *sistema non-finanziato* quando presenta risorse economiche scarse e polarizzate. Ci troviamo di fronte ad un *sistema individuale* quando non si registrano valori positivi e prospettici in relazione al sistema famiglia. Abbiamo il *sistema istituzionale* nel momento in cui si rileva scarso equilibrio occupazionale nel rapporto tra pubblico, privato, privato sociale e volontariato. Definiamo, infine, il *sistema de-regolato* quando evidenzia leggi e norme poco orientate alla famiglia.

Sulla base di tali criteri le tre regioni con i valori superiori alla media, e che collochiamo nella categoria *pro-family*, presentano i seguenti profili:

- Lombardia e Veneto dimostrano di essere sistemi sufficientemente *finanziati, relazionali e societari*, che individuano tuttavia nell'assenza di un sistema *normativo* sufficientemente organizzato nei confronti della famiglia il proprio punto debole;
- l'Emilia Romagna risulta essere un sistema sufficientemente *finanziato e regolato*, e identifica i propri punti di debolezza nella presenza di un sistema eccessivamente *individuale e istituzionale*.

Per quanto riguarda i contesti regionali posizionati sotto la linea della media nazionale, e quindi inseriti nella categoria *no-family*, rileviamo i seguenti profili:

- Friuli e Toscana mostrano il medesimo punto di debolezza, identificato nell'assenza di un contesto sufficientemente relazionale e, quindi, risultano essere sistemi eccessivamente *individuali*; queste due regioni, che di fatto si posizionano poco sotto la media nazionale, mostrano poi valori positivi in corrispondenza delle altre tre dimensioni, dimostrando di essere sistemi molto vicini all'essere *finanziati, societari e regolati*.

- Lazio, Sicilia e Campania presentano come medesimo punto debole il fatto di essere sistemi *non-finanziati*; il Lazio, inoltre, presenta una ulteriore debolezza in corrispondenza della dimensione normativa, che risulta *poca regolata*, a fronte delle altre due dimensioni del sistema che, essendo positive, disegnano una realtà *relazionale* e *societaria*; la Sicilia mostra come ulteriore punto di debolezza la dimensione *occupazionale* che, essendo sbilanciata sul versante pubblico, dimostra di essere troppo *istituzionale*. Positivi sono invece i valori di tale Regione in corrispondenza della dimensione *familiare* e, soprattutto, di quella *normativa*, che risulta essere positivamente *regolata*.
- la Campania, infine, risulta essere l'unica Regione con tre punti di debolezza: oltre alla già citata ed insufficiente dimensione finanziaria, il sistema campano risulta essere anche eccessivamente *istituzionale* e *de-regolato*; l'unico punto di forza di questa Regione risiede nella famiglia, che mostra un livello *relazionale* positivo.

Descrizione dei profili territoriali: punti di forza e di debolezza

| Modelli di territori pro-family Punti di forza (▲) | Modelli di territori no-family Punti di debolezza (▼) |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Lombardia: Finanziato - Relazionale - Societario • Veneto: Finanziato - Relazionale - Societario • Emilia Romagna: Finanziato - Regolato | <ul style="list-style-type: none"> • Friuli V.G.: Individuale • Lazio: Non-finanziato - De-regolato • Toscana: Individuale • Campania: Non-finanziato - Istituzionale - De-regolato • Sicilia: Non-finanziato - Istituzionale |
| Modelli di territori pro-family Punti di debolezza (▼) | Modelli di territori no-family Punti di forza (▲) |
| <ul style="list-style-type: none"> • Lombardia: De-regolato • Veneto: De-regolato • Emilia Romagna: Individuale - Istituzionale | <ul style="list-style-type: none"> • Friuli V.G.: Finanziato - Societario - Regolato • Lazio: Relazionale - Societario • Toscana: Finanziato - Societario - Regolato • Campania: Relazionale • Sicilia: Relazionale - Regolato |

