

# OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA FAMIGLIA **GRUPPO 3** **IL TEMA DELLA DISUGUAGLIANZA**

Sintesi dei lavori





**Capo del Dipartimento**

Ilaria Antonini

**Ufficio II - Politiche per la famiglia**

***Dirigente coordinatore***

Tiziana Zannini

**Servizio II - Promozione dei servizi per la famiglia, relazioni internazionali e comunitarie**

***Dirigente coordinatore***

Alfredo Ferrante



**Presidente**

Maria Grazia Giuffrida

**Consiglieri**

Loredana Blasi

Alessandro Mariani

Francesco Neri

Giuseppe Sparnacci

**Direttore Generale**

Sabrina Breschi

**Direttore Area Infanzia e Adolescenza**

Aldo Fortunati

**Servizio formazione**

Maurizio Parente

**Osservatorio nazionale sulla famiglia**

**Gruppo 3**

**IL TEMA DELLA DISUGUAGLIANZA**

Sintesi dei lavori

**Coordinatori**

Costanzo Ranci, Andrea Simoncini (CTS)

**Hanno partecipato ai lavori**

Roberta Bardelle (Ministero della giustizia), Adriana Ciampa (Ministero del lavoro e delle politiche sociali),

Filippo Danovi (Ministero della giustizia), Antonio Mazzarotto (Conferenza Stato-Regioni),

Massimo Orselli (Forum terzo settore), Donatella Querci (UIL), Maria Luisa Scardina (AGIA), Andrea Simoncini

(Università degli studi di Firenze),

Luisa Sironi (Conferenza Stato-Regioni)

**Supporto tecnico-scientifico ai lavori**

Francesco Chezzi, Tessa Onida (Istituto degli Innocenti)

## Gruppo 3

### “Il tema della disuguaglianza”

#### Sintesi dei lavori

##### *Revisione finale della sezione dedicata a “quadro di riferimento”*

Il tema delle disuguaglianze è un tema che riconduce logicamente al fondamentale principio sancito dall’art. 3 co. 1 della nostra Costituzione – il principio di uguaglianza – il quale è accolto, seppur con sfumature diverse, in tutti gli ordinamenti giuridici dell’Unione europea che sono quindi, sotto questo aspetto, tutti idealmente collegabili all’art. 1 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo del Consiglio d’Europa (CEDU) che pone nell’uguaglianza di tutti i cittadini un principio fondamentale in grado di inibire le discriminazioni e ai principali strumenti normativi e programmatici adottati nel quadro delle Nazioni Unite. Alle persone che vivono in Italia deve essere garantita un’uguaglianza formale davanti alla legge (per i cittadini non può essere previsto un trattamento diverso in situazioni uguali e anche quando le situazioni sono tra loro diverse il trattamento previsto dalla legge deve essere ragionevolmente diverso per le varie situazioni), ma anche un’uguaglianza sostanziale che impegna il legislatore ad adottare delle misure per fare in modo che le categorie più deboli ai margini della vita sociale possano arrivare a godere maggiormente dei loro diritti e, quindi, a beneficiare concretamente di una maggiore uguaglianza rispetto alle altre persone. Aspetto, quest’ultimo, fondamentale perché storicamente l’Italia è un Paese con forti disuguaglianze, sia di carattere economico che per genere, età e territorio. Il confronto sugli indici di disuguaglianza, di povertà e di deprivazione materiale degli altri Paesi europei lo confermano ampiamente. Si tratta di disuguaglianze che permangono nel tempo, dovute a fattori strutturali di fondo del nostro Paese (le aspre differenze territoriali, le disparità di genere, la storica debolezza dei programmi di *welfare* finalizzati a ridurre le disuguaglianze e la povertà ecc.). Questa realtà (peraltro ulteriormente aggravata dalla pandemia), oltre a contrastare con le primarie esigenze di giustizia sociale è anche un fattore che tende a favorire la stagnazione economica di un Paese deprimendo la domanda interna di beni e servizi (limitando il potere d’acquisto delle famiglie), sia le aspettative di mobilità ascendente delle nuove generazioni.

Analiticamente sono due le dimensioni sostanziali della disuguaglianza: quella relativa alle condizioni di partenza che deriva dalla condizione svantaggiata della famiglia d’origine e quella – che spesso si cumula alla prima – che riguarda l’accesso alle opportunità di vita; e sotto questo profilo è evidente che per le famiglie con figli minori le opportunità cruciali sono quelle di tipo educativo unitamente ai servizi che consentono la conciliazione lavoro-cura. In questo contesto il ruolo delle politiche per la famiglia è da un lato quello di ridurre il *gap* di partenza di cui soffrono i soggetti – soprattutto i minorenni – che provengono da *background* svantaggiati; dall’altro quello di mettere a disposizione servizi e opportunità che consentono alle famiglie di coniugare lavoro e cura, e/o di garantire ai figli opportunità eque di crescita educativa. La sfida più impegnativa è saldare le due prospettive, evitando un approccio meramente assistenziale (offrire sussidi solo alle famiglie povere) oppure strettamente meritocratico (garantire opportunità a tutti senza considerare la diversità delle posizioni di partenza). Operazione questa decisamente urgente se si pensa che il nostro Paese è al terzo posto per quota di popolazione tra 0 e 17 anni a rischio di povertà economica tra i Paesi europei superato solo da Romania e Spagna e il *trend* dal 2004 al 2017 ha visto un aumento progressivo del rischio di povertà della popolazione minorile che tende a “calare” dalle famiglie con almeno tre figli fino alle famiglie con due figli. Inoltre, unitamente al rischio di povertà economica, in queste famiglie

emerge nitidamente anche un grado elevato di povertà educativa, vale a dire uno svantaggio complessivo che riguarda il grado di scolarità dei ragazzi, le loro competenze (incluse quelle informatiche), la possibilità di ottenere una qualificazione professionale che consenta un ingresso stabile nel mercato del lavoro, una capacità complessiva di apprendere che è strategica nel mondo odierno. Senza parlare poi di alcune specifiche ipotesi di vulnerabilità che possono incidere fortemente sul rischio di povertà: i minori fuori famiglia (compresi i minori non accompagnati), le famiglie con soggetti disabili e quelle con persone con problemi di dipendenza.

È un fatto che negli ultimi anni il quadro nazionale degli interventi a sostegno delle famiglie sia stato sensibilmente arricchito grazie a iniziative legislative volte, direttamente o indirettamente, a contrastare la povertà e le disuguaglianze delle famiglie, con attenzione particolare alle famiglie con figli. Ma la fase più importante inizia adesso, stiamo infatti attraversando un momento che ci può consentire di mettere al centro le numerose e aspre disuguaglianze presenti nel nostro Paese per superarle attraverso misure che aggrediscano queste disuguaglianze con una rivisitazione del quadro normativo nazionale sostenuta dalle risorse delle quali possiamo finalmente disporre. In particolare il riferimento è al DDL n. 2561 (c.d. Family Act), approvato dal Consiglio dei Ministri l'11 giugno 2020 e in corso di esame in commissione presso la Camera dei Deputati e alla L. n. 46/2021, recante delega al Governo per l'adozione dei decreti legislativi volti a introdurre l'Assegno unico e universale. L'impatto di queste misure sulle disuguaglianze è infatti destinato a essere molteplice: mentre un articolo riguarda l'Assegno unico universale, il disegno di legge prevede, nell'ambito di una razionalizzazione complessiva del sistema delle agevolazioni fiscali e dei benefici finalizzati al sostegno dell'educazione dei figli, l'erogazione di contributi destinati a coprire, parzialmente o totalmente, il costo delle rette relative ai servizi educativi per l'infanzia e delle scuole d'infanzia. L'art. 6 introduce un riordino e un rafforzamento delle misure volte a sostenere la spesa delle famiglie per la formazione dei figli. Inoltre le potenzialità del DDL 2561 vanno valutate alla luce delle linee di intervento indicate nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – trasmesso con modifiche al Parlamento il 25 aprile 2021 dal Governo Draghi. Se infatti il DDL 2561 propone misure con effetti di bilancio essenzialmente di natura corrente, il PNRR interviene con spesa in conto capitale – con l'obiettivo, tra gli altri, di colmare i divari di fornitura dei servizi pubblici a livello territoriale e superare la povertà educativa. I due dispositivi vanno dunque considerati in maniera integrata, vista la condivisione di obiettivi e di parte degli interventi, e i possibili riflessi sulle risorse finanziarie che si potrebbero rendere disponibili, via PNRR, anche per l'attuazione del disegno di legge. In particolare delle sei missioni del PNRR, la missione 4 prevede notevoli investimenti nei servizi educativi per la fascia 0-6 anni con la finalità principale di "aumentare significativamente l'offerta di posti negli asili nido e nelle scuole d'infanzia e l'offerta del tempo pieno nella scuola primaria".

### Revisione finale della sezione dedicata a "obiettivi e azioni"

Le misure indicate nel paragrafo precedente sono destinate ad andare a regime a partire dal 2021 ma – inevitabilmente – anche negli anni immediatamente successivi. Il prossimo triennio costituisce dunque il periodo cruciale per valutare la loro efficacia, tuttavia possiamo già riflettere su alcune criticità ed evidenziarle in questa sede:

**Criticità 1. Conciliare universalismo e selettività nell'Assegno unico universale:** che, ad oggi, costituisce la riforma più importante. Infatti, la definizione dei requisiti che è necessario avere per essere destinatari di questa misura e degli importi dell'assegno apre una serie di problemi inerenti soprattutto all'esigenza di ottemperare il principio universalistico alla base dell'Assegno con criteri di selettività finalizzati a modulare l'Assegno sulla base delle necessità materiali delle famiglie.

**Criticità 2. Rendere più equo l'accesso ai servizi per l'infanzia:** il sistema attuale, infatti, è fortemente sbilanciato sul piano territoriale, delineando forti disparità nelle opportunità disponibili per le famiglie residenti in regioni diverse (vedi fig. 7 della Relazione). Inoltre, è un fatto che, paradossalmente, l'accesso agli asili nido sia notevolmente più facile per le famiglie con reddito medio-alto a svantaggio delle famiglie più povere a causa della circostanza che i criteri generalmente adottati dalle amministrazioni comunali per stabilire le priorità di accesso favoriscono le famiglie con due genitori che lavorano (69%) rispetto a quelle con un solo genitore che lavora (31%) che sono – generalmente – le meno abbienti.

**Criticità 3. Sostenere la spesa delle famiglie per i servizi d'infanzia:** l'art. 3 del DDL 2561 prevede una delega al Governo per il riordino delle misure di sostegno all'educazione dei figli fra le quali quelle a sostegno della spesa delle famiglie per l'accesso ai servizi educativi per l'infanzia. Benché tale disegno corrisponda all'esigenza di concentrare il sostegno pubblico sulle famiglie con maggiori necessità, solo un forte riequilibrio nella dotazione di servizi a favore del Mezzogiorno e una revisione profonda dei criteri di accesso agli asili nido che faciliti l'accesso anche alle famiglie con un solo reddito potrebbe evitare il paradosso di una misura fortemente selettiva a favore delle famiglie più svantaggiate che finisce per acuire la distanza tra soggetti e territori più ricchi e più poveri.

**Criticità 4.** Una criticità ulteriore, riguarda la **situazione dei minorenni e delle famiglie che sperimentano situazioni di vulnerabilità sociale e relazionale:** in questo senso un esempio è dato da i minorenni fuori famiglia, i minori stranieri non accompagnati (per i quali già il *5° Piano di azione e di intervento per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva* sollecita l'attivazione di misure a sostegno della capacità genitoriale. Per questi soggetti, peraltro, c'è anche la non trascurabile difficoltà di non possedere delle banche dati integrate, efficienti e funzionali che permettano di avere un quadro completo e aggiornato della loro situazione), dalle famiglie con persone disabili e – in una certa misura – anche con soggetti DSA, con anziani non più autosufficienti (casistica in forte crescita a fronte dell'invecchiamento demografico) e in quelle con persone afflitte da problemi di dipendenza.

### Obiettivi per il prossimo futuro

In virtù di quanto sopra riferito, diventa fondamentale cercare di perseguire i seguenti obiettivi:

1. promuovere l'equità fra famiglie adeguando le prestazioni offerte alle diverse condizioni materiali di vita delle famiglie;
2. impegnarsi in un'azione di riequilibrio del sistema dei servizi per le famiglie possibile grazie al PNRR migliorando l'accesso ai servizi per l'infanzia intesi come una importante opportunità educativa
3. promuovere un sistema più integrato e ampio di politiche a sostegno delle famiglie vulnerabili: ovvero migliorare il sostegno alle famiglie in specifiche situazioni di vulnerabilità sociale e relazionale, che spesso vanno a sommarsi a condizioni economiche di svantaggio. È il caso dei minori fuori famiglia, dei minori non accompagnati, delle famiglie con persone disabili (o anziane e non più autosufficienti), con DSA, delle famiglie che sperimentano la presenza di dipendenze e/o problematichità comportamentali (droghe, alcol, tabacco e psicofarmaci, gioco d'azzardo, uso compulsivo di Internet, social network, gaming e disturbi alimentari, shopping compulsivo, e altre tipologie).
4. predisporre un sistema di monitoraggio e valutazione delle misure introdotte: a tal fine attribuire all'Osservatorio per le politiche per la famiglia lo svolgimento delle funzioni di monitoraggio dell'attuazione delle misure adottate per le famiglie e sostenere la partecipazione della società civile e delle famiglie al cambiamento in atto.