

ELENA GRANAGLIA

Nata a Torino, si è laureata in Scienze Politiche presso l'Università di Torino e di Harvard (Mass. Usa) nel 1978 e ha ottenuto, nel 1982, un Master in *Public Policy* dalla Kennedy School, Harvard University.

È professore ordinario di Scienza delle Finanze, presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Roma3. I suoi interessi di ricerca vertono essenzialmente sulla giustizia distributiva e sul ruolo dei mercati (e, più in generale dell'azione volontaria) e delle diverse forme di intervento pubblico in ambito sociale, con particolare riguardo agli ambiti della povertà e dell'assistenza sanitaria.

Ha numerose pubblicazioni su questi temi. È autrice, fra l'altro, di *Modelli di politica sociale*, Bologna, Il Mulino, 2001, *Efficienza ed equità nelle politiche pubbliche* (1988), e ha curato *Beni pubblici e beni privati. Origine e significato di una distinzione*, di R. Geuss, Roma, Donzelli, 2005, *I dilemmi dell'immigrazione: questioni etiche, economiche e sociali* (1993) e con F. Forte, *La nuova economia politica americana* (1980).

È membro della *Human Development and Capability Association*, della Società di Economia Pubblica, della Società degli Economisti.

I diritti di uguaglianza e la libertà dei singoli in una famiglia con opportunità di cura

Povertà e interventi di sostegno. Il concetto di "capability"

Due recenti pubblicazioni il Rapporto sulle Politiche contro la Povertà e l'esclusione sociale 2008-2009, di cui peraltro ci siamo già occupati, ma anche la recente Indagine biennale della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane mettono in risalto la povertà e vulnerabilità delle famiglie italiane. Ci può sommariamente illustrarcene i termini e le motivazioni?

Sulla base degli ultimi dati Istat (relativi al 2008), l'incidenza della povertà per le famiglie italiane è pari all'11,3%, se si adotta una nozione relativa, e al 4,1% se si adotta una nozione assoluta.

I dati di Banca d'Italia, che si limitano alla povertà relativa, offrono un'indicazione simile.

Ad essere particolarmente penalizzate sono le famiglie con figli, la povertà fra i minori registrando nel nostro paese il valore più elevato all'interno dei paesi UE (l'Italia ha il valore più alto, insieme con la Romania).

La residenza nel Mezzogiorno, dove si trovano oltre 2/3 delle famiglie povere, è un fattore di aggravio, ma ad essere penalizzate sono anche le famiglie che vivono nel resto del paese.

L'assenza di lavoro e la bassa qualificazione continuano a rappresentare una causa importante di povertà. Va, però, sottolineata un'incidenza del 30% di povertà fra le famiglie con capofamiglia un operaio e di oltre l'8% fra le famiglie con capofamiglia un impiegato.

Tale dato rappresenta l'esito di un processo di distribuzione del reddito che, dall'inizio degli anni 90, ha esposto a rischi crescenti di povertà

i lavoratori dipendenti, comportando, invece, una diminuzione significativa del rischio di povertà per i lavoratori autonomi (la categoria degli autonomi andrebbe, però, disaggregata, includendo tipologie assai eterogenee, dai piccoli imprenditori a precari, e il biennio 2006-2008 ha registrato una, seppur contenuta, inversione di marcia a danno degli autonomi).

Inoltre, nello scorso decennio, è quasi raddoppiato il rischio di povertà (relativa) per le famiglie con a capo un giovane laureato (da 3,3% al 6,4%).

A queste sintetiche e note osservazioni, vorrei aggiungere due considerazioni. La prima concerne il fatto che tutti i dati sopra riportati riguardano il periodo pre-crisi.

Alla luce dei buchi del nostro sistema di ammortizzatori, i 380.000 posti di lavoro persi nel 2009, in aggiunta a quelli persi nell'anno precedente, non possono che tradursi in maggiore povertà per chi è privo di tutele.

Nuovi rischi di povertà investono, peraltro, anche molti soggetti tutelati, quali i cassintegrati e chi è inserito in liste di mobilità, come rilevato, fra l'altro, in una serie di recenti audizioni da parte della Commissione contro l'esclusione sociale.

La povertà di ricchezza aggiunge motivi di preoccupazione. Secondo uno studio appena pubblicato di Brandolini, Magri e Smeeding, ben il 32% della popolazione dispone di una ricchezza finanziaria insufficiente a garantire, in assenza di reddito da lavoro, uno standard di vita al livello della soglia di povertà per almeno tre mesi. La seconda considerazione concerne i limiti della soglia di povertà relativa, la quale è

semplicemente una percentuale di un valore medio (di spesa o di reddito) che nulla dice circa l'adeguatezza delle risorse detenute nel fare fronte ai bisogni.

Ad esempio, un reddito di 999,67 euro, corrispondente alla soglia di povertà relativa al 2008 per una famiglia composta da due persone, ha un potere d'acquisto assai diverso a seconda, da un lato, delle condizioni di bisogno, se si sia in affitto o si abbia un appartamento di proprietà, se si sia in condizioni di non auto-sufficienza o no, se si sia malati o no e, dall'altro, del grado di copertura da parte dei servizi pubblici. A quest'ultimo riguardo, basti pensare agli effetti, sui bilanci delle famiglie, dei tagli nei trasferimenti ai Comuni e nel tempo pieno a scuola nonché al peso dei *ticket* nelle regioni in *deficit*.

Condizioni di bisogno e carenze di servizi espongono, altresì, a rischi di vulnerabilità famiglie con risorse superiori alla soglia di povertà.

Le politiche sociali nei confronti della famiglia e dei suoi singoli componenti hanno registrato innovazioni o cambiamenti nel corso degli ultimi anni, anche con le diverse maggioranze politiche? Se ci sono, come possono riassumersi?

Innovazioni o cambiamenti che abbiano significativamente mutato il disegno istituzionale delle politiche nei confronti delle famiglie o l'entità del finanziamento mi sembra non ci siano stati. Seppur senza operare riforme esaustive, il centro-sinistra ha, però, introdotto alcuni elementi/semi di innovazione. Da un lato,

penso al piano di sviluppo del sistema dei servizi socio-educativi per la prima infanzia ad opera del Ministro Bindi, nell'ultimo governo Prodi, e prima di allora, agli interventi per le famiglie previsti dalla l. 328/2000 ad opera del Ministro Turco.

Dall'altro lato, penso all'assegno di maternità, per le donne prive di copertura previdenziale e all'assegno per il terzo figlio introdotti sempre dal Ministro Turco nonché alla detrazione fissa di 1200 euro, con rimborso per l'incapienza, introdotta



ta dal Ministro Visco nella finanziaria 2008 a favore delle famiglie con almeno quattro figli a carico.

Si tratta di misure con un impatto limitato per la scarsità di risorse coinvolte e dei nuclei toccati, ma che rivelano due novità da non trascurare, mirando a raddrizzare due squilibri endemici delle politiche nei confronti delle famiglie nel nostro paese: il sotto-dimensionamento della fornitura di servizi rispetto ai trasferimenti monetari e, all'inter-

no dei trasferimenti monetari, la sostanziale assenza di politiche nei confronti delle famiglie più povere.

Come ben sappiamo, infatti, il grosso dei trasferimenti monetari alle famiglie è, nel nostro paese, costituito da detrazioni fiscali e da assegni al nucleo.

Le detrazioni possono essere godute solo da chi ha un debito di imposta positivo (il godimento totale richiede, peraltro, che il debito sia pari all'ammontare dell'imposta), mentre gli assegni possono essere goduti solo dai lavoratori dipendenti.

Dunque, il beneficio va, in entrambi i casi, solo a chi lavora.

Nel caso delle detrazioni, inoltre, occorre anche guadagnare un reddito che permetta lo sfruttamento della detrazione. Gli assegni vanno a redditi inferiori, ma occorre essere dipendenti.

Gli assegni di maternità e per il terzo figlio sono, invece, destinati ai poveri, sulla sola base dell'Isee e senza alcuna richiesta di appartenenza lavorativa, mentre la detrazione di 1.200 euro, oltre ad essere universale, si trasforma in assegno per l'eventuale parte incapiente.

Se l'ultimo governo Prodi non fosse caduto prematuramente, era anche in cantiere l'introduzione di un'innovazione, questa sì radicale, costituita da una dote universale per la famiglia (in sostituzione delle detrazioni e degli assegni al nucleo).

In diverse sue pubblicazioni lei sostiene una politica di tutela della famiglia basata sull'uguaglianza di opportunità richiamandosi al concetto di capability di Amartya Sen.

Può spiegarci il significato e la differenza con una linea di Politiche Sociali Attive?

In termini molto sintetici, il concetto di *capability* mette insieme due valori fondamentali che hanno mosso lo sviluppo dei diritti di cittadinanza: il valore dell'uguaglianza e quello della libertà. Più precisamente, l'idea di fondo di Sen, su questo piano, come avviene per Rawls, è che ciascuno di noi condivida una medesima uguaglianza morale di considerazione e rispetto. Dal riconoscimento di tale uguaglianza fondamentale, nasce il diritto all'uguale libertà per tutti di formarsi e di perseguire il proprio piano di vita. Soddisfare tale libertà richiede la realizzazione di una qualche uguaglianza distributiva.

La libertà non è, dunque, contrapposta all'uguaglianza: al contrario, la libertà va garantita in modo egualitario e tale garanzia richiede una qualche uguaglianza anche sul piano distributivo.

Dove Sen si contrappone a Rawls è essenzialmente nella specificazione dell'oggetto dell'uguaglianza distributiva. Mentre Rawls difende l'uguaglianza di risorse, Sen difende l'uguaglianza di capacità, intesa come libertà di soddisfare o no determinati funzionamenti.

I funzionamenti sono risultati in termini di stati di essere o di fare quali essere nutriti, fruire di un'abitazione, essere istruiti, essere curati. Come dovrebbe risultare dagli esempi appena fatti, i funzionamenti sono molto vicini ai bisogni: la differenza è che i bisogni, tipicamente, sono intesi in termini restrittivi in riferimento alla mera sussistenza materiale, mentre i funzionamenti potrebbero includere condizioni al di là della mera sussistenza, incluse la fruizione di beni relazionali.

I funzionamenti stessi (la cui scelta, secondo Sen, non può che essere demandata ai processi di scelta collettiva) dovrebbero essere assicurati

nel rispetto della libertà. Come argomenta Sen, nessuno dovrebbe essere lasciato nelle condizioni di essere affamato, pena la violazione di un funzionamento fondamentale, ma tutti dovrebbero potere digiunare, pena la violazione della libertà.

Anche la prospettiva di Sen lascia irrisolte alcune questioni: il rifiuto del cibo da parte di una persona anoressica è segno di libertà o di violazione di funzionamento?

Ma, a parte casi estremi, le indicazioni dovrebbero essere abbastanza chiare. Passando al modello delle politiche sociali attive, è difficile parlare di un modello. Procedendo per grandi linee, mi sembra, però, si possa dire che si tratta di un modello basato su una combinazione meno esigente di uguaglianza e libertà: ciò che conta è essenzialmente contrastare la disuguaglianza sociale e di genere che impedisce il pari accesso al mercato del lavoro. La libertà è quella di aiutarsi da sé, grazie all'accesso ad un lavoro pagante e il contrasto alla disuguaglianza sarebbe limitato al livellamento delle condizioni di accesso al gioco competitivo, garantendo a tutti le medesime opportunità di istruzione e formazione nel corso della vita, un più generale contrasto alla povertà dei bambini, un sistema universale di ammortizzatori sociali attivante e il sostegno alla cura, in modo da favorire l'accesso al mercato del lavoro da parte delle donne.

Ciò è sicuramente importante, ma, da un lato, le remunerazioni di mercato potrebbero continuare a rivelarsi insufficienti alla soddisfazione di bisogni.

Da un altro lato, anche soggetti con redditi sufficienti potrebbero preferire l'erogazione di servizi pubblici alla luce delle carenze dei mercati in ambito sociale. Infine, il consumo di beni privati non è tutto ciò che conta. Contano anche beni pubblici e relazionali non acquisibili con i redditi individuali.

Parlare di famiglia vuol dire parlare dei suoi componenti, delle loro diverse condizioni che siano essi bambini, anziani, donne e quindi dei diversi bisogni. Vorremmo soffermarci sui temi non autosufficienza, servizi, integrazione socio-sanitaria, salute, ben-essere, che rappresentano il centro del nostro intervento e delle nostre iniziative. È possibile, anche in carenza di risorse, con un obiettivo di qualità assistenziale, recuperare sprechi e inefficienze e rendere più sostenibile il sistema di welfare?

Vorrei fare una premessa, sottolineando l'importanza, per me, di un punto che mi sembra presente nella sua domanda.

Certamente, parlare di famiglia induce a confrontarci con i temi della non auto-sufficienza, dei servizi e dell'integrazione socio-sanitaria. Mi sembra, però, importante sottolineare come gli interventi in questi settori poggino su giustificazioni in termini di diritti individuali, che prescindono dall'essere o meno parte di una famiglia.

Detto in altri termini, ho timore dei richiami a politiche per la famiglia che includano tutto l'ambito degli interventi di *welfare*, in quanto vedo in essi il rischio di uno scivolamento in una concezione della sussidiarietà che vede a fondamento "naturale" la cellula della famiglia, peraltro definita nella tradizionale configurazione di mamma, papà e figli.

In questa prospettiva, le famiglie hanno la sovranità nelle attività di cura e l'intervento pubblico dovrebbe essere circoscritto a puntellare/sostenere le famiglie.

I soggetti focali dovrebbero, invece, essere gli individui/le persone, per i quali fare ed essere famiglia rappresentano opportunità fondamentale, insieme ad altre e neppure sempre in armonia reciproca.

Ad esempio, le famiglie hanno, sicuramente, una responsabilità prima-

ria nei confronti dei figli, ma non ne sono gli unici proprietari. Anche la società ha un interesse nei bambini che va oltre assicurare un reddito sufficiente alle loro famiglie, concernendo il raggiungimento di alcuni risultati specifici quali essere in grado di giocare, di sviluppare le facoltà cognitive e non cognitive, di socializzare all'*ethos* della cittadinanza, imparando anche a rapportarsi agli altri bambini su un piano di uguaglianza.

In questa seconda prospettiva, le politiche nei confronti della non autosufficienza sarebbero *in primis* politiche rivolte ai singoli soggetti non auto-sufficienti.

La componente di politica per la famiglia avrebbe a che fare con il rendere possibile, all'interno del percorso di cura, l'esplicitarsi della cura familiare, un'opportunità, oggi, largamente insoddisfatta.

Il che richiede, comunque, un impegno forte nelle politiche, da un lato, di integrazione fra cura prestata dalla famiglia e servizi domiciliari e, dall'altro, di conciliazione fra lavoro sul mercato e cura.

Ciò premesso, ci sono sprechi nel sistema attuale. Basti pensare all'indennità di accompagnamento, un trasferimento monetario, che potrebbe essere speso per qualsiasi finalità e che, anche se indirizzato alla cura, spesso si traduce nell'acquisto di lavoro irregolare.

Come ben sappiamo, tale indennità è, inoltre, di valore uguale per tutti, a prescindere dal grado di bisogno.

Penso, però, che il contrasto agli sprechi, per quanto centrale, non sia sufficiente a reperire le risorse necessarie, date le carenze esistenti nelle dotazioni di servizi, la sostanziale eseguità del Fondo nazionale per la non auto-sufficienza e la

crescente domanda di cura associata alla struttura demografica nel nostro paese.

Per questo, è fondamentale una forte azione anche culturale indirizzata al rafforzamento di un consenso ad un impegno maggiore in questo ambito.

Infine l'ultima domanda più personale. Lei è studiosa d'economia, in una prospettiva d'uguaglianza e libertà, ma è anche donna. Quanto le politiche della famiglia in Italia si sono reciprocamente e negativamente influenzate con le scarse promozioni di pari opportunità?

In Italia, una donna su cinque è costretta a rinunciare a lavorare per avere figli. Mi sembra che il dato si commenti da sé. ●

(a cura di Lidia Goldoni)

Notizie dal sociale

Manovra finanziaria e sentenza della Corte Costituzionale

Salvatore Nocera Vicepresidente nazionale della FISH (Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap). Viene formalmente rispettata – dalla Manovra Finanziaria prodotta nei giorni scorsi – l'importante Sentenza della Corte Costituzionale dei mesi scorsi, sulle ore di sostegno in deroga per gli alunni con disabilità.

Appare a questo punto indispensabile che le famiglie di alunni con disabilità grave chiedano la riunione del Gruppo di Lavoro Handicap della loro classe, facendo risultare a verbale la situazione di gravità, le effettive esigenze che richiedono la deroga e il riferimento all'attuale provvedimento del Governo. Finalmente gli articoli 9 e 10 del decreto legge sulla manovra finanziaria hanno chiarito la normativa sull'assegnazione delle ore di sostegno in deroga.

Rispetto infatti ai timori di blocco con mancata applicazione della sentenza 80/10 della Corte Costituzionale...

l'articolo 9, comma 15 chiarisce che sono confermati i posti di sostegno esistenti attualmente in organico di fatto, cui si aggiungeranno le deroghe autorizzate dagli Uffici Scolastici, ovviamente sulla base della Sentenza che viene quindi formalmente rispettata.

Estratto della sentenza

LA CORTE COSTITUZIONALE (Omissis) ha pronunciato la seguente SENTENZA nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 413 e 414, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2008), promosso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana nel procedimento vertente tra il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca ed altri e A.F. e C.G. in proprio e nella qualità di genitori esercenti la potestà sulla figlia minore A.J.R., con ordinanza del 26 marzo 2009, iscritta al n. 230 del registro ordinanze 2009, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 38, prima serie speciale, dell'anno 2009. (Omissis).

Visto l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri; udito nella camera di consiglio del 27 gennaio 2010 il Giudice relatore Maria Rita Saulle.

LA CORTE COSTITUZIONALE dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 413, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2008), nella parte in cui fissa un limite massimo al numero dei posti degli insegnanti di sostegno; dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 414, della legge n. 244 del 2007, nella parte in cui esclude la possibilità, già contemplata dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza nelle classi di studenti con disabilità grave, una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 22 febbraio 2010.

(da Superando.it)