Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche della famiglia

Osservatorio nazionale sulla famiglia
Rapporto biennale 2011-2012

La famiglia in Italia

Sfide sociali e innovazioni nei servizi

A cura di Pierpaolo Donati

Volume I
Aspetti demografici, sociali e legislativi

Carocci

I lettori che desiderano
informazioni sui volumi
pubblicati dalla casa editrice
possono rivolgersi direttamente a:

Carocci editore

via Sardegna 50,
00187 Roma,
telefono 06 42 81 84 17,
fax 06 42 74 79 31

Visitateci sul nostro sito Internet:
http://www.carocci.it

Osservatorio nazionale sulla famiglia
Rapporto biennale 2011-2012

La famiglia in Italia

Sfide sociali e innovazioni nei servizi

A cura di Pierpaolo Donati

Volume I
Aspetti demografici, sociali e legislativi

Carocci editore

1ª edizione, aprile 2012
© copyright 2012 by Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Omnibook, Bari

Finito di stampare nell'aprile 2012
dalla Litografia Varo (Pisa)

ISBN 978-88-430-6306-2

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno
o didattico.

Indice

VOLUME PRIMO
Aspetti demografici, sociali e legislativi

Presentazione XI
di *Andrea Riccardi*

Introduzione
di *Pierpaolo Donati* 1

1. **Quali politiche familiari in Italia? Il piano nazionale e la proposta del *family mainstreaming*** 3
di *Pierpaolo Donati*

2. **La legislazione sociale per la famiglia in Italia** 31
di *Francesco Tomasone*

3. **I fenomeni demografici nel corso di vita familiare** 47
di *Giulia Rivellini*, *Valeria Bordone* e *Livia Elisa Ortensi*

4. **Le previsioni demografiche delle famiglie** 91
di *Gian Carlo Blangiardo*, *Elisa Barbiano di Belgiojoso* e *Paolo Bonomi*

5. **Le famiglie immigrate** 125
di *Giovanni Giulio Valtolina*

6. **Stime di povertà nelle famiglie italiane** 155
di *Luca Pesenti* e *Gisella Accolla*

7. **Federalismo e welfare familiare** 195
di *Luca Antonini*

Bozza di Piano nazionale per la famiglia 213

Gli autori 293

VOLUME SECONDO
Nuove *best practices* nei servizi alle famiglie

1. **Come rendere riflessiva la relazione tra famiglia e lavoro. Welfare aziendale, distretti familiari e audit famiglia-lavoro** 11
di *Riccardo Prandini*

2. **Conciliazione famiglia e lavoro. Buone pratiche di welfare aziendale in Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Marche** 43
di *Sara Mazzucchelli*

3. **Welfare aziendale: buone pratiche di conciliazione famiglia-lavoro in Emilia-Romagna e Veneto** 75
di *Elena Macchioni*

4. **Governance, innovazione e crisi nelle città medie: una lettura sulla dimensione locale delle politiche familiari a partire dal caso pesarese** 105
di *Eduardo Barberis*

5. **Tra *workfare* e capacitazione: le semantiche della conciliazione famiglia-lavoro promosse tramite dispositivi e buoni di servizio** 139
di *Luca Martignani*

6. **L'utilizzo dei congedi genitoriali in Italia** 169
di *Annalisa De Pasquale*

7. **Famiglie fragili** 207
di *Elisabetta Carrà*

8. **Famiglie e cura degli anziani non autosufficienti: alla ricerca di buone pratiche in tre aree territoriali** 223
di *Donatella Bramanti*

9. **Servizi e interventi sociali per e con le famiglie lungo il ciclo di vita** 245
di *Giovanna Rossi*

Gli autori 269

Presentazione

Sono trascorsi alcuni mesi da quando ho assunto le funzioni di Ministro delegato alle Politiche per la famiglia. Ritengo l'incarico affidatomi importante e significativo, soprattutto in un momento di pesanti difficoltà economiche che proprio sulle famiglie gravano in modo particolare. La stessa permanenza di una delega specifica sulla materia rappresenta di per sé un segnale di rinnovata attenzione e di forte impegno da parte del Governo.

Alla famiglia si è infatti chiesto molto in passato, e tanto si chiede ancora oggi. Si è spesso evidenziato come nel nostro Paese l'istituzione familiare abbia rappresentato il maggior ammortizzatore sociale, finendo per farsi carico, spesso con scarsissimi aiuti da parte delle istituzioni, di situazioni di difficoltà e di disagio di vario genere, rimanendo vitale e sapendosi adattare ai mutamenti della società.

Riconoscere questo ruolo non è però sufficiente se non si affiancano efficaci azioni politiche di sostegno e di accompagnamento nei confronti delle famiglie, nella convinzione della loro capacità di divenire attori consapevoli nella fase di ripresa e di sviluppo che già si intravede.

Mi preme sottolineare, a questo proposito, che se la politica ha il compito di perseguire lo sviluppo armonico della società, la famiglia deve essere considerata come uno dei più rilevanti interlocutori di qualsiasi azione, in quanto soggetto unico, portatore di interessi non individuali ma universali, strumento di crescita e luogo di solidarietà, spazio di gratuità e di umanità.

Alla luce di quanto precede, che senso e che valore dare a questo Rapporto sulla condizione della famiglia in Italia, realizzato nell'ambito delle attività dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, che ho l'onore di presiedere?

Credo che la risposta sia già contenuta nel titolo della pubblicazione: *La famiglia in Italia. Sfide sociali e innovazioni nei servizi*.

Il primo volume raccoglie autorevoli studi su aspetti demografici, sociali e legislativi, dove si delinea un interessante, approfondito e aggiornato quadro d'insieme della situazione italiana che costituisce un utile riferimento e un indispensabile supporto per le decisioni da assumere ad ogni livello di governo.

Il secondo volume riporta qualificate riflessioni su esperienze e interventi attuati in varie parti d'Italia per dare risposte concrete ai bisogni delle famiglie. Emerge così uno spaccato ricco e variegato, a volte poco conosciuto dagli stessi operatori, e degno della massima attenzione. Lo studio di alcune tra le migliori pratiche offerte

da istituzioni pubbliche e private, nonché l'indagine su particolari situazioni di fragilità e criticità contribuiranno ad alimentare una rete virtuosa di scambio di esperienze, che, partendo dalle *best practices* e da certe realtà di eccellenza, sarà in grado di informare contesti più vasti.

Il Rapporto, in effetti, intende costituire un serio presupposto scientifico e offrire una valida base culturale all'elaborazione delle politiche per la famiglia. E un approccio del genere è indispensabile per fornire una sana visione prospettica, senza la quale l'azione politica diventa miope e incapace di proiettarsi verso il futuro.

È tempo di unire sogni e concretezza, e credo che questa pubblicazione fornisca preziosi spunti, insieme per una visione larga e per un'azione mirata ed efficace, il tutto a vantaggio delle famiglie del nostro Paese e delle famiglie che nel nostro Paese hanno trovato accoglienza e speranza per l'avvenire.

ANDREA RICCARDI
Ministro per la Cooperazione internazionale e l'Integrazione
e Presidente dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia

Introduzione

L'Osservatorio nazionale sulla famiglia presenta il suo *Rapporto biennale 2011-2012* sulla condizione familiare in Italia evidenziando le nuove sfide poste dai cambiamenti demografici e sociali e l'urgenza di adeguati interventi di welfare.

I contributi qui pubblicati riflettono il lavoro di ricerca compiuto da una serie di esperti per conto del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio in conformità alle finalità previste nella sua istituzione (Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 10 marzo 2009, n. 43). In particolare, va evidenziato che i risultati delle ricerche empiriche qui riportate sono originali e forniscono informazioni non accessibili altrove. Altre ricerche sono pubblicate on line sul sito dell'Osservatorio (www.politichefamiglia.it) e sul sito dell'Ufficio dell'Osservatorio presso il Comune di Bologna che invia anche una newsletter periodica.

Il presente *Rapporto biennale* intende fornire informazioni socio-economico-demografiche utili per comprendere la condizione familiare in Italia e nello stesso tempo suggerire linee di intervento per le politiche sociali da mettere in campo.

Nel primo volume viene delineato lo scenario generale dei mutamenti nel corso di vita delle famiglie e le esigenze di una legislazione sociale più avanzata, tenendo conto del nuovo assetto federalistico del paese. Una particolare attenzione viene data ai problemi della povertà e delle famiglie immigrate.

Nel secondo volume sono riportati risultati di ricerche originali sul campo, che riguardano le buone pratiche e i nuovi strumenti per la conciliazione tra famiglia e lavoro, come l'audit e i buoni servizio, l'uso dei congedi genitoriali, gli aiuti alle famiglie che si prendono cura degli anziani non autosufficienti, i sostegni alle famiglie fragili (con minori in tutela o a rischio di allontanamento, in cui i genitori sono separati/divorziati, famiglie migranti), la governance delle politiche familiari a livello locale. Queste misure vengono proposte come interventi sociali lungo il ciclo di vita familiare.

In appendice al primo volume si riporta il testo del *Piano nazionale per la famiglia*, licenziato dall'Osservatorio (il 23 giugno 2011). Esso sintetizza il programma dei concreti interventi che, ove implementati, potrebbero portare il paese a realizzare le più moderne ed efficaci politiche familiari. Viene denominato *L'alleanza italiana per la famiglia* non solo perché risponde alle linee-guida dell'Unione Europea, ma anche e soprattutto perché prevede il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e della società civile che sono chiamati a realizzare il *family mainstreaming*.

La ricca documentazione contenuta in questi due volumi potrà essere di aiuto a studiosi, *policy makers* e operatori per perseguire nuovi orizzonti di interventi a favore delle famiglie italiane in una fase storica di crescenti incertezze.

Sono ben note da tempo le difficoltà che il sistema-Italia ha di dare un adeguato riconoscimento alle famiglie per il ruolo economico, sociale, culturale che esse svolgono in quanto famiglie, e non come semplici aggregati di individui. Qualche recente segnale fa ben sperare in una possibile svolta. Penso innanzitutto al riconoscimento del "fattore famiglia" come parametro essenziale per i *means-test* (come l'ISEE) e in generale come criterio equitativo nella distribuzione delle risorse pubbliche e/o, viceversa, nella richiesta ai cittadini di contribuire agli sforzi di ripresa e sviluppo del paese.

Il presente *Rapporto biennale* offre le indicazioni essenziali per favorire ulteriormente questa svolta nelle politiche sociali, pubbliche e private. Si tratta di riconoscere il ruolo sociale della famiglia non già mediante misure di tipo caritativo o di mera assistenza passivizzante, bensì nei termini di una piena valorizzazione della soggettività sociale della famiglia, delle sue *capabilities* come la prima fonte di uno sviluppo sostenibile. In effetti, non sarà superfluo ricordare che la crisi sistemica che ha colpito l'Italia, come gran parte dell'Europa, a partire dal settembre 2008, e che si prospetta di lungo – se non lunghissimo – periodo, ha le sue basi nella debolezza strutturale e funzionale delle famiglie, evidenziata dalla bassa natalità e da un crescente invecchiamento della popolazione, che sono fattori rispetto ai quali le misure economiche e politiche volte alla cosiddetta "crescita" del paese possono fare ben poco. Se un paese non ha un forte tessuto connettivo costituito da famiglie solide che generano beni relazionali, non v'è rimedio economico e politico che possa funzionare, perché il problema giace nel fatto di consumare il capitale umano e sociale delle famiglie, e nel non riuscire a rigenerarlo.

La speranza è che questo *Rapporto* contribuisca ad accrescere una conoscenza più approfondita della problematica in questione e stimoli l'adozione degli interventi strutturali di politica familiare che sono necessari per dare al paese un futuro di sviluppo equo e sostenibile.

Sentiti ringraziamenti vanno innanzitutto ai ricercatori che hanno dato il loro contributo a questo *Rapporto* e a coloro che hanno risposto alle loro richieste di informazioni e documentazione. Un vivo riconoscimento va al sottosegretario senatore Carlo Giovanardi, sotto il cui mandato sono state svolte le attività qui riportate, e poi al ministro Andrea Riccardi che le ha valorizzate e ha voluto portarle a felice conclusione. Ringraziamo inoltre, per il loro fattivo apporto, i membri dell'Assemblea dell'Osservatorio, il Dipartimento delle politiche per la famiglia del Governo italiano, e i componenti del Comitato tecnico-scientifico (composto dal presidente Pierpaolo Donati, dai consiglieri Roberto Marino e Italo Volpe, e dai professori Giovanna Rossi, Gian Carlo Blangiardo, Francesco Tomasone, Luca Antonini).

PIERPAOLO DONATI
Direttore scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia
e Presidente del Comitato tecnico-scientifico

I

Quali politiche familiari in Italia? Il piano nazionale e la proposta del *family mainstreaming*

di *Pierpaolo Donati*

1.1
Premessa. La nuova frontiera delle politiche familiari: come interpretare e affrontare la morfogenesi della famiglia

1.1.1. Il problema

L'Europa sta sperimentando una rivoluzione nelle strutture e nei comportamenti familiari che io chiamo da tempo "morfogenesi della famiglia"[1]. Con questa espressione intendo il fatto che la famiglia tende ad ampliare la varietà delle sue forme, generando nuove relazioni e nuovi assetti. Le nuove strutture familiari sono in parte fisiologiche e in parte patologiche, perché producono beni relazionali, ma anche mali relazionali.

Le politiche sociali fanno fatica a seguire questi cambiamenti, perché sono inerziali e tendono a mantenere i loro riferimenti ad assetti precedenti. In generale, i governi e i Parlamenti si adattano a quanto accade. Essi cercano di aiutare gli individui a migliorare le loro opportunità di vita, ma rinunciano a sostenere la famiglia in quanto istituzione. Ci si chiede allora se abbia ancora un senso parlare di "politiche familiari", dato che il loro oggetto-soggetto, cioè la "famiglia", diventa un'etichetta priva di contenuti. Tuttavia la maggior parte della gente riconosce che occorre promuovere delle politiche chiamate "familiari". Ma allora di che cosa parliamo?

Il problema di fondo riguarda il modo in cui interpretiamo e affrontiamo la morfogenesi familiare. Posto in termini semplicistici, l'interrogativo è: dobbiamo accettare gli attuali fenomeni di morfogenesi familiare come un processo di evoluzione inevitabile e necessaria, che non può e non deve essere guidato da altri che non siano gli individui stessi che lo vivono, oppure dobbiamo darle un senso collettivo, comune, e governarla nell'interesse generale? In questo secondo caso, che cosa fare?

Questo è il problema che vorrei affrontare nel presente contributo. Le politiche familiari, infatti, si configurano diversamente a seconda di come si risponde a tali domande.

1. P. Donati, *Famiglia e politiche sociali. La morfogenesi familiare in prospettiva sociologica*, FrancoAngeli, Milano 1981.

1.1.2. La morfogenesi e la sua interpretazione

Possiamo sintetizzare la morfogenesi familiare in Europa con alcune annotazioni sintetiche. Esse dimostrano che l'indebolimento e la frammentazione della famiglia porta con sé enormi squilibri socio-demografici.

La natalità tende a essere assai bassa. Un numero crescente di coppie non ha figli. In gran parte, le popolazioni occidentali si collocano al di sotto del livello di rimpiazzamento della popolazione, il che significa un loro crescente invecchiamento. Aumenta il numero degli individui senza famiglia (persone sole), il che comporta, nel caso degli anziani, drammi e situazioni sempre più difficili da gestire. Cresce il numero degli individui con famiglie spezzate e frammentate (separati e divorziati). Aumentano le famiglie in cui i figli vivono con un solo genitore. Aumenta il numero dei figli che non conoscono il padre naturale o che lo vedono raramente. Intere generazioni di bambini, ragazzi, giovani crescono in famiglie problematiche dal punto di vista dei rapporti umani, la qual cosa si ripercuote in nuove patologie psichiche e sociali, e spesso anche in comportamenti devianti e violenti, che prima o poi vengono all'emergenza. Si diffondono le "famiglie arcobaleno", che intrecciano varie etnie, e le "famiglie composite", cioè quelle formate da partner che provengono da esperienze familiari precedenti e portano con sé tutti o alcuni dei loro figli. Questi comportamenti creano delle reti parentali "miste" e "composite" che presentano nuovi problemi e sfide.

La famiglia è entrata nella logica delle opportunità che domina il mondo globalizzato. Questa logica è spinta da una "energia estetica" che fa scegliere agli individui le occasioni ritenute favorevoli in base al principio del piacere e agli "interessi del momento", privi di finalità vincolanti che rispondano a un progetto di lungo termine. E dunque gli interessi sono privi di norme sociali che possano rendere tendenzialmente stabili le scelte. Cosicché gli individui si aggregano e disaggregano con una crescente variabilità, la quale non risponde più a un qualche ordine sociale che non sia l'espressione di una spontaneità diffusa. Vengono così annullate le funzioni sociali della famiglia.

Nel complesso, la famiglia sembra essere diventata *un nuovo rischio* per l'integrazione psicologica, sociale e culturale delle persone e del tessuto sociale. In alcune aree dell'Europa la famiglia è considerata un vincolo negativo, perché – così si dice – frena lo sviluppo economico (in quanto diminuisce la disponibilità a una partecipazione flessibile al mercato del lavoro), condiziona negativamente la natalità (si dice: la natalità aumenta se i genitori non sono vincolati al matrimonio o comunque a una forma determinata di famiglia), e in generale limita le potenzialità degli individui. Viene da chiedersi in quale tipo di società viviamo se la famiglia, quella nucleare basata sul matrimonio, diventa un rischio individuale e sociale da evitare, anziché un luogo di ricomposizione e creatività della persona.

Della morfogenesi familiare c'è ampia documentazione statistica. Ma l'interpretazione che di questi dati offre la cultura dominante in Europa lascia alquanto perplessi. Infatti, lo scenario appena delineato di cambiamenti familiari viene in larga parte accolto come segno della nascita di un nuovo orizzonte positivo per le famiglie, avente il carattere di una evoluzione che è ritenuta inarrestabile e non giudica-

bile. Si saluta come progresso la tendenza a intendere la famiglia come una forma di convivenza quotidiana in cui gli individui definiscono liberamente i loro diritti e doveri e li affermano come scelte personali su cui solo loro possono decidere. Si plaude alla famiglia come "invenzione del presente", come espressione della creatività di individui emancipati dai legami e dai vincoli esistenti in precedenza. Si esalta la scelta di chi vuole un figlio come segno di realizzazione individuale senza necessariamente formare la coppia genitoriale. Si plaude all'idea che la coppia felice non possa durare più di un ragionevole lasso di tempo, dopo il quale si passa a un'altra esperienza di coppia, e questo può – anzi deve – essere fatto tante volte quante sono necessarie perché l'individuo si senta realizzato. Si additano come "nuove famiglie" le aggregazioni più disparate di individui che sono alla ricerca di relazione in cui sentirsi a proprio agio dal punto di vista affettivo.

Tutto ciò va sotto il nome di "pluralizzazione delle forme familiari". Questa nuova frontiera viene salutata come la promessa di un mondo migliore in cui ciascuno sarà più libero e uguale agli altri nel cercare la propria felicità individuale. La famiglia viene ridotta alle relazioni affettive primarie, dimenticando che essa non è un semplice gruppo primario, ma è anche una istituzione sociale.

Certo, si ammette che alcuni possano aderire anche a forme più stabili e impegnative di famiglie. Ma queste sono considerate un'eccezione e comunque fuori della traiettoria dell'evoluzione. In futuro, così si dice, la famiglia sarà una convivenza puramente affettiva tra persone che possono revocare in ogni momento questa loro appartenenza. Si ignora che, nel frattempo, cresce il numero delle persone che vivono una vita infelice a causa del diffondersi di questa mentalità. Di fatto, le statistiche ufficiali non riportano i dati sulle connessioni fra le dinamiche delle relazioni familiari "pluralizzate" e i malesseri, i disagi, le patologie individuali e sociali.

In realtà, la pluralizzazione delle forme familiari porta con sé nuove carenze, che consistono nel fatto di vivere in una condizione familiare povera di risorse relazionali, non materiali. Le società europee soffrono di queste nuove infelicità, che possiamo chiamare "carenze familiari", a fronte delle quali non mi sembra che esista una consapevolezza adeguata, soprattutto da parte dei sistemi politico-amministrativi ed economici. Queste povertà non sono di ordine materiale, ma riguardano la qualità delle relazioni familiari. E noi sappiamo che le relazioni sono ancora più decisive delle risorse materiali agli effetti del benessere delle persone e della coesione sociale.

Le nuove povertà familiari sono *povertà relazionali*, che non possono essere realmente comprese se non si possiede una adeguata visione relazionale della vita sociale.

Le persone mancano di relazioni *primarie* significative. Da questa mancanza deriva la spasmodica ricerca di una forma di convivenza quotidiana con altri significativi che si pensa possa essere fonte di emozioni e affetti per il proprio *ego*. Lo si chiama "individualismo emancipatore" [2], che è una nuova versione della teoria dell'"individualismo istituzionalizzato", la quale è stata ed è tuttora il pilastro della costruzione della società occidentale.

2. Ph. Corcuff, J. Ion, F. De Singly, *Politiques de l'individualisme; entre sociologie et philosophie*, Textuel, Paris 2006.

Le politiche familiari generalmente tendono a seguire questa evoluzione. Esse vanno incontro ai desideri di maggiore individualizzazione espressi dagli individui e agevolano la ricerca della felicità attraverso relazioni familiari che vengono accettate e trattate come "liquide". Salvo poi constatare che una "famiglia liquida" non può dare la felicità.

Di qui le nuove patologie infantili, adolescenziali, giovanili, ma anche tante patologie degli adulti e degli anziani. I nessi relazionali fra il modo di intendere la famiglia e i suoi effetti rimangono però nascosti, latenti, non vengono rilevati. Gli esperti ne parlano, ma non ci sono indagini rappresentative sulle intere popolazioni.

Forse è venuto il momento di soffermarci a comprendere meglio la situazione delle famiglie in Europa. A mio avviso, ciò significa *mettere a tema le nuove povertà familiari come deficit relazionali*, ossia come deficit che ineriscono al tipo di relazioni che definiscono la condizione familiare. Solo se mettiamo a fuoco queste nuove povertà familiari potremo capire di quale tipo di "politiche familiari" abbiamo bisogno.

1.2
Un nuovo interesse per la famiglia a livello europeo: ma con molte incertezze e dilemmi

1.2.1. L'Unione Europea e la politica familiare

La UE mostra un crescente interesse per la famiglia e, al contempo, una sostanziale neutralità etica e politica. Da alcuni anni assistiamo a un nuovo interesse dei paesi europei nei confronti della famiglia e delle sue vicissitudini. Quasi tutti i paesi si stanno mobilitando per ridefinire e rilanciare politiche sociali di sostegno alla famiglia.

Alcuni paesi sono più attivi nell'attuare piani specifici e diretti di sostegno alla famiglia, altri fanno politiche più generiche e indirette. Una vera e propria comparazione delle politiche nazionali rimane tutta da compiere.

Tra i documenti più interessanti degli ultimi anni vanno segnalati il capitolo del *Joint Report on Social Inclusion* dedicato al tema *Preserving Family Solidarity*[3] e i *papers* che ne sono seguiti a riguardo dei problemi di solidarietà fra le generazioni. Non c'è dubbio che la Commissione europea da vari anni dimostri un certo interesse per i temi della famiglia e cerchi di sensibilizzare i paesi membri a confrontarsi fra di loro per promuovere politiche familiari (*family friendly*) più attive e progettuali. Non sarà inutile ricordare che, in parallelo, anche il Consiglio d'Europa e l'OECD non hanno smesso di interessarsi alle tematiche familiari e continuano a produrre importanti ricerche e documenti[4].

3. Commission of the European Communities, *Preserving Family Solidarity*, in *Joint Report on Social Inclusion – Summarising the Results of the Examination of the National Action Plans for Social Inclusion (2003-2005)*, COM(2003) 773 final, Bruxelles 12 dicembre 2003, pp. 84-7.

4. L'OECD sta realizzando un particolare programma di ricerca per delineare gli scenari sulle tendenze della famiglia nell'anno 2030 (cfr. OECD, *The Future of Families to 2030. A Synthesis Report*, OECD, Paris 2011: http://www.oecd.org.dataoecd/19/31/49093502.pdf). Il disegno di ricerca è chiaramente ispirato da una impostazione economicistica e tecnocratica che vede il futuro della famiglia in dipendenza da come

Tuttavia, sono altrettanto evidenti le difficoltà di trovare un consenso sulla progettazione e implementazione di vere e proprie politiche familiari a livello dell'intera UE. Ogni Stato membro va per conto proprio, e quindi è inevitabile che l'Unione appaia debole, e sostanzialmente neutrale, su queste tematiche.

Dopo la famosa comunicazione della Commissione europea sulle politiche familiari dell'agosto 1989[5] e il crescente impegno assunto durante gli anni Novanta nei confronti delle tematiche familiari[6], in particolare con l'istituzione dell'Osservatorio europeo sulla famiglia e i suoi numerosi rapporti[7], la UE si è sempre più ritirata da un coinvolgimento diretto sulle politiche familiari, in considerazione del fatto che i trattati internazionali (confluiti nel trattato costituzionale) statuiscono che la famiglia è materia lasciata agli Stati membri in base al cosiddetto principio di sussidiarietà. Lo stesso Osservatorio europeo sulla famiglia, dopo varie vicissitudini, è stato praticamente cancellato, anche se vengono dati finanziamenti a reti europee di ricerca demografica e sociale sulla famiglia.

Notiamo che il principio di sussidiarietà a riguardo della famiglia è interpretato in una maniera assai particolare, e cioè nel senso che le problematiche familiari debbano essere affrontate al livello territoriale più basso possibile. In apparenza si tratta di un principio che salvaguarda le libertà degli Stati membri e delle comunità locali. In realtà, se viene interpretato come "lasciar fare", il principio di sussidiarietà crea numerose ambiguità[8]: *a*) in primo luogo, sembra escludere che l'UE come sistema politico si interessi della famiglia, mentre tutti i paesi membri si rendono conto che la condizione della famiglia – e il suo futuro – è un problema politico assai rilevante e comune a tutti; *b*) in secondo luogo, lascia intendere che la UE non interviene sul benessere delle famiglie, mentre regola una quantità di settori (lavoro, consumi, tecnologie, istruzione, trasporti ecc.) che hanno una influenza assai rilevante, anche se indiretta, sulla vita familiare.

Questo stato di cose indica che la UE ha un atteggiamento equivoco verso le tematiche familiari. Non è difficile dire perché le cose stiano così. Da un lato, la famiglia è considerata un tema "sensibile", sul quale esistono molte e diverse visioni, che lo rendono altamente conflittuale. Dall'altro, la UE non può esimersi dall'affrontare il destino presente e futuro della famiglia. Lo dimostrano le molte raccomandazioni e documenti orientativi, riguardanti in particolare i rapporti fra le generazioni e i te-

andrà l'economia (mercati) e l'adozione delle innovazioni tecnologiche. Le politiche sociali non sono viste come fattori influenti sui fenomeni familiari, ma invece come interventi *ex post* per compensare i deficit e i fallimenti del mercato e della tecnologia.

5. Commission of the European Communities, *Communication from the Commission on Family Policies*, COM(89) 363 final, Bruxelles 8 agosto 1989. Su tale documento e le vicende dell'epoca cfr. la discussione riportata in P. Donati, M. Matteini (a cura di), *Quale politica per quale famiglia in Europa. Ripartire dalle comunità locali*, FrancoAngeli, Milano 1991, specie pp. 65-99.

6. P. Donati, F. Ferrucci (a cura di), *Verso una nuova cittadinanza della famiglia in Europa*, FrancoAngeli, Milano 1994.

7. W. Dumon (ed.), *Changing Family Policies in the Member States of the European Union*, Commission of the European Communities, DG V, Bruxelles 1994.

8. P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *La sussidiarietà. Che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma 2005.

mi della riconciliazione tra famiglia e lavoro. Si vedano in particolare la comunicazione della Commissione UE del 10 maggio 2007 *Promuovere la solidarietà fra le generazioni* e i documenti (in particolare la nota del Consiglio della UE del 23 maggio 2007) circa l'importanza di promuovere politiche *family friendly* e istituire l'Alleanza per le famiglie a livello europeo[9].

Dietro i comportamenti incerti, e anche ambigui, della UE ci sono problemi che devono essere messi in luce. Essi riguardano il fatto che la UE non trova un accordo né su che cosa debba intendersi per famiglia, né su quali politiche sociali debbano essere perseguite per sostenerla. Su tutto questo regna un profondo disaccordo. Ecco perché si lascia la materia familiare ai livelli territoriali più bassi e ci si limita ad affrontare il tema della famiglia in maniera indiretta e obliqua, cioè trattando la famiglia come problema demografico, di povertà, di uguaglianza di opportunità, di mercato del lavoro, di inclusione sociale. Ma ciò significa eludere il problema di fondo, che è quello di *che cosa significhi essere e fare famiglia*, e *quali siano le funzioni sociali della famiglia*.

Le dichiarazioni degli uomini politici non aiutano a fare chiarezza. Essi sono soliti esaltare la famiglia come il fondamento della società, la qual cosa sembrerebbe un riconoscimento di un preciso soggetto sociale. Ma non è così. La famiglia è identificata con relazioni calde e amorevoli, con la pura intimità privata, che ovviamente può essere una famiglia ma anche un'altra cosa. Viene riconosciuta l'esistenza di uno spettro crescente di tanti modi diversi di fare famiglia che vengono interpretati come ricchezza, senza dire in che cosa tale ricchezza consista. Il compito della politica nei confronti della famiglia viene inteso come sostegno agli individui nei loro compiti di cura reciproca[10]. Il che conduce a definire la famiglia come una convi-

9. La documentazione si trova in P. Donati, R. Prandini (a cura di), *La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano di politiche familiari*, Osservatorio nazionale della famiglia-FrancoAngeli, Milano 2008.

10. Emblematico mi sembra il documento che presenta un recente rapporto del governo britannico. La presentazione ministeriale afferma: «Families are the bedrock of our society. They nurture children, help to build strength, resilience and moral values in young people, and provide the love and encouragement that helps them lead fulfilling lives. Extended family members provide one another with support throughout life, especially in difficult times and during critical moments, such as when a child is born, when a couple is separating or when relatives need caring for. It is within families that a sense of identity develops, and cultural and social values are passed on from one generation to the next. We often take for granted the fact that families are unparalleled in the sheer range of what they do and provide for us. The family has also shown itself able to endure, shape and adapt to changes in social and economic circumstances, and it continues to do so today. So we see an increasing range of family structures, to the extent that there is arguably no longer a one size fits all family in Britain today. But this is diversity and not decline. *Warm, loving and stable relationships matter more for our happiness and wellbeing than the legal form of a relationship*. And while marriage will remain of central importance, the reality in many people's everyday lives is that more and more families experience a range of family forms throughout their life time. There is no single family form that guarantees happiness or success. All types of family can, in the right circumstances, look after their family members, help them get on in life and, for their children, have high hopes and the wherewithal to put them on the path to success. *Families are inherently private, of course. But because it is so important to all of us that our children achieve the best they can in life, in every way, Government also has a duty to think about the kind of support families might need to fulfil the key role they play in society*. We know that all families benefit from support at some time or another. Some families need and want more support than others. That support must come hand in hand with the recognition

venza fra (almeno) un adulto che si prende cura di (almeno) un altro soggetto debole, come un bambino o un anziano. La famiglia, insomma, viene intesa come il luogo delle cure (supposte) amorevoli.

È evidente che la UE stenta a formulare una politica familiare esplicita e diretta. Essa si limita a trattare le problematiche familiari da altre angolature. Le preoccupazioni fondamentali sembrano essere: *a*) il declino demografico (bassa natalità/fecondità) e i correlati problemi di riproduzione della popolazione e di solidarietà fra le generazioni; *b*) il ruolo della donna dal punto di vista della sua partecipazione al mercato del lavoro e a tutte le opportunità sociali su basi di parità (*gender mainstreaming*); *c*) la mancata inclusione sociale degli individui a causa di pesanti carichi familiari. Ciò significa adottare una posizione neutrale di fronte ai dilemmi principali che riguardano il presente e il futuro della famiglia in quanto tale. Quali sono i dilemmi cui mi riferisco?

Vorrei collegare fra loro i dilemmi che riguardano i modi di intendere la famiglia (dal punto di vista culturale e scientifico) e le correlate politiche familiari.

1.2.2. L'evoluzione della famiglia e i dilemmi delle politiche familiari

L'interesse crescente che possiamo constatare nei vari paesi europei a proposito della famiglia si concretizza per lo più in rapporti informativi che hanno il compito di descrivere le tendenze in atto. Non intendo qui neppure riassumere la massa di statistiche a riguardo di questi fenomeni, che sono noti agli esperti. Ciò che voglio sottolineare è il modo culturale, la "filosofia" oggi prevalente in Europa, con cui queste tendenze vengono affrontate.

L'osservazione descrittiva (le informazioni raccolte sono insoddisfacenti)

Dal punto di vista dell'analisi della situazione e delle tendenze della famiglia, prevale un approccio che si autodefinisce puramente descrittivo. In realtà, ogni analisi ha dietro di sé una serie di assunti non esplicitati, anzi largamente ideologici, che mettono in luce certi fenomeni, mentre ne ignorano o lasciano in ombra molti altri.

that families have responsibilities too, to family members and to others in society. For a minority of families, a concern for fairness means on occasions these responsibilities must be enforced. There may still be some who argue that governments should stay out of family policy. We heard these arguments when we first introduced measures to empower families to make choices about their work life balance – including the right for parents of young children to ask for flexible working; provided support for families such as child tax credits and working family tax credits; and created nearly 3,000 Children's Centres around the country and invested more than £ 100 million to expand our network of Parent Support Advisers. But these measures are patently not about government dictating, but about empowering families and enabling them to make the right decisions for them. These successful policies are good examples of how Government can help strengthen families enabling them to help themselves and reduce the pressures they face. This paper and the family policy principles it sets out will, we hope, stimulate further discussion which will continue to inform our work and underpin our ambition for a truly family friendly Britain» (Cabinet Office, *Families in Britain: An Evidence Paper*, Dept. for Children, Schools and Families, London 2008).

Un esempio per tutti. Le indagini statistiche rilevano i fenomeni di frammentazione, disgregazione e deistituzionalizzazione della famiglia. Se ne deduce che la famiglia è soggetta a una sorta di legge di "semplificazione" progressiva, fino alla evaporazione di una precisa struttura, che la porterebbe a divenire un insieme casuale e ristretto di individui e di relazioni privatizzate. In realtà, questi risultati sono dovuti a tre fatti principali: primo, non vengono raccolti dati su altri fenomeni, quelli che riguardano le reti familiari e parentali allargate e le nuove aggregazioni familiari (tra cui le nuove comunità familiari); secondo, il discorso sulle funzioni sociali della famiglia è sottovalutato o è dato per scontato, nel senso che viene limitato alle responsabilità reciproche dei conviventi, anziché osservare anche il ruolo della famiglia nella società più ampia[11]; terzo, non vengono raccolti sufficienti dati sulle correlazioni fra le attuali trasformazioni familiari e i malesseri, disagi, patologie individuali e collettivi.

Abbiamo scarsi e poco significativi dati empirici, quasi sempre non comparabili tra paesi, circa le reti familiari, le loro qualità culturali, organizzative e normative e i loro effetti.

In sostanza, l'approccio scientifico adottato per descrivere i mutamenti della famiglia è largamente di tipo positivistico ed evoluzionistico. Si sottolinea l'emergere di una pluralità di forme familiari, laddove la pluralità è intesa nel senso di equiparare la famiglia a un aggregato qualunque di individui legati fra loro essenzialmente da affetti privati. La definizione di famiglia, ciò che essa significa per le persone e come la vivono, non proviene dagli stessi soggetti, ma è determinata prevalentemente dai ricercatori. Alla fine, per evitare giudizi di valore, la famiglia viene semplicemente definita come una rete di sostegno alle persone, che ha differenti sottosistemi e in cui ogni individuo ha una crescente autonomia nel definire i suoi confini familiari, inclusi i diritti e i doveri[12].

Il dilemma che sorge è il seguente: *se questa è la definizione della famiglia, qual è allora la specificità delle relazioni che la contraddistinguono?* Il pluralismo delle forme familiari è in-differenziato oppure è qualificato da modalità diverse di coniugare una medesima specificità familiare? Si tratta solo di cura fra i conviventi? Rispondere a questo interrogativo è cruciale se vogliamo definire l'obiettivo delle politiche familiari. È infatti evidente che, se la famiglia diventa un semplice aggregato di individui che definiscono in modo del tutto soggettivo le loro relazioni, i loro diritti e obbligazioni, la società non può più attendersi nulla dalla famiglia come istituzione sociale. Le aspettative ricadono solo sugli individui come tali, il che comporta, come conseguenze, che non si vedono le relazioni familiari come tali e che la famiglia non ha più alcuna funzione sociale normativamente attesa.

11. Un rapporto francese ha chiarito bene questi aspetti: M. Godet, É. Sullerot, *La famille, une affaire publique. Rapport*, La Documentation française, Paris 2005.

12. «As a person-supporting network', which has different subsystems and in which there is a growing autonomy of each individual to define his or her family boundaries, including rights and obligations» (W. Dumon, *The Situation of Families in Western Europe: A Sociological Perspective*, in S. Dreman, ed., *The Family on the Threshold of the 21st Century. Trends and Implications*, Erlbaum, Mahwah 1997, cap. 11, p. 185).

In realtà, questa conclusione contrasta radicalmente con la realtà effettuale, se consideriamo che in ogni paese tutte le istituzioni pubbliche hanno precise attese nei confronti non solo degli individui come tali, ma delle loro condizioni familiari, perché sono tali condizioni che influenzano decisamente la partecipazione alla vita sociale degli individui. Tutte le istituzioni sociali, dalla scuola ai luoghi di lavoro, dai servizi sanitari a quelli sociali, si aspettano dalla famiglia qualcosa di più e di diverso da quello che si attendono dai puri individui. Del resto, in ogni paese c'è una continua produzione legislativa per regolare non solo i rapporti di coppia, tra genitori e figli, tra generazioni contigue, ma anche tra la famiglia e le altre istituzioni sociali. Le indagini empiriche sulle tendenze familiari generalmente sottostimano o ignorano questi aspetti.

La valutazione delle tendenze (il pluralismo familiare è fisiologico o patologico?)

Le indagini statistiche sulle strutture e i comportamenti familiari dicono di prendere semplicemente atto dei fenomeni empirici senza esprimere giudizi di valore. Di fatto, però, le analisi statistiche hanno quasi sempre dietro di sé un giudizio di valore. Tuttavia, le valutazioni rimangono implicite.

Il dilemma che troviamo a questo proposito è il seguente: dobbiamo dare un senso ai cambiamenti in atto oppure dobbiamo considerarli neutri dal punto di vista dei valori in gioco? Se, infatti, hanno un senso per l'esistenza umana delle persone, allora essi implicano una valutazione. Con ciò non intendo dire che si debbano dare dei giudizi moralistici, ma che vadano valutati dal punto di vista sociologico gli effetti sociali che i cambiamenti familiari producono. Se le analisi statistiche debbono servire a qualcosa, a me sembra necessario che esse ci dicano se i fenomeni in atto creano dei beni relazionali oppure dei mali relazionali. I fenomeni di cui trattiamo non sono mai neutri (nel senso che non producono né beni né mali relazionali), perché di fatto generano gli uni oppure gli altri.

Il dilemma che si pone può essere espresso con altre parole: *l'attuale morfogenesi della famiglia è fisiologica o patologica?* Ovvero, in quali dimensioni è fisiologica e in quali è patologica? Rappresenta un modo di evolversi della famiglia che è positivo per le persone e per la società, oppure costituisce un problema per le une e le altre, e quindi un decadimento del modo di vita che può avere influenze assai negative sul futuro di un'intera civiltà? Questo dilemma non può essere evitato.

Il discorso sulle politiche familiari (la famiglia ha o non ha delle funzioni pubbliche e sociali?)

All'interno del suddetto approccio evoluzionistico che equipara la famiglia a un aggregato qualunque di individui che fanno le loro scelte private, le funzioni sociali della famiglia sono esaltate in via retorica, ma di fatto non sono considerate. Ignorare le funzioni sociali della famiglia porta a commettere gravi errori.

Due esempi. Si dice che fare politiche che favoriscono l'occupazione dei genitori sia un incentivo o comunque un aiuto a fare famiglia, ma, in realtà, la connes-

sione fra le due cose non è più vera come lo è stata un tempo; adesso l'una cosa non implica affatto l'altra. Si dice che, sollevando gli individui dai loro carichi familiari, si favorisce una vita familiare più serena e felice; ma ciò non è sicuro, anzi in molti casi gli effetti pratici non vanno in tale direzione. Qui il dilemma è il seguente: le politiche familiari dovrebbero individuare le funzioni sociali della famiglia che sono mediazioni fra l'individuo e la società, ma le funzioni non sono identificate, non sono né esplicitate né riconosciute.

Non si indaga sul valore sociale aggiunto della famiglia. Non si indaga sui rapporti tra la frammentazione della famiglia e i problemi della coesione sociale. Certamente si vede l'importanza della famiglia per la cura e l'educazione dei bambini, e quindi per il capitale umano delle nuove generazioni, ma non si vede la famiglia come capitale sociale in se stessa. A questo proposito, il dilemma è: *la famiglia è solo un affare privato o anche sociale e pubblico?* Detto altrimenti: quali sono le funzioni sociali della famiglia? Se queste funzioni esistono, cioè se la famiglia è anche un affare sociale e pubblico, la comunità sociale e politica deve o meno intervenire per regolare la vita familiare?

È indubbio che assistiamo a una crescente privatizzazione della famiglia, a cui corrisponde una legislazione che la asseconda in tanti aspetti, salvo poi rilevare che la privatizzazione ha degli effetti negativi sul piano pubblico che vanno regolati (è questo il modello *lib/lab* di politiche familiari). Ma ci si chiede: se la famiglia diventa una "invenzione soggettiva" (come affermano Beck e Beck-Gernsheim)[13], che conseguenze ci saranno sulla coesione sociale e culturale? Se le politiche familiari si traducono solo in diritti individuali a poter costruire relazioni qualunque, dove sta la specificità delle politiche familiari? In breve: la famiglia è solo una fatica, un vincolo, un costo, un carico per gli individui e un peso per la società oppure è anche un valore sociale aggiunto che deve essere riconosciuto e sostenuto da parte di tutte le istituzioni, e in particolare dal sistema politico-amministrativo? Ma in quest'ultimo caso, come intervenire?

Vorrei dunque osservare che la UE si trova a dover fronteggiare dei dilemmi che sono ineludibili, ma che essa di fatto non riesce a tematizzare come problemi comuni. In assenza di risposte a questi dilemmi, le dinamiche sociali sono lasciate a un'evoluzione guidata dai mercati e dalle tecnologie[14].

La mia argomentazione è che occorra tematizzare i dilemmi, evitando l'atteggiamento oggi tanto diffuso di rimuoverli e metterli in latenza. Infatti, ignorare i dilemmi o lasciarli al destino cieco dell'evoluzione non è un buon servizio alla felicità delle persone e dei popoli (PAR. 1.3). In secondo luogo, dobbiamo rivedere gli schemi concettuali con cui vengono disegnati e implementati i sistemi di welfare (PAR. 1.4). In seguito, darò una lettura del caso italiano e del progetto di formulare un piano nazionale di politiche familiari con il quale offrire un contributo originale alla definizione delle politiche familiari in Europa (PAR. 1.5).

13. U. Beck, E. Beck-Gernsheim, *Families in a Runaway World*, in J. Scott, J. Treas, M. Richards (eds.), *The Blackwell Companion to the Sociology of Families*, Blackwell, Oxford 2004, pp. 499-514.

14. Cfr. la ricerca OECD citata *supra*, nota 4.

1.3
La UE ha bisogno di tematizzare i dilemmi della famiglia

In parallelo ai tre ordini di dilemmi che ho evidenziato, a me sembra che l'Europa abbia bisogno di considerare più a fondo le proposte che vanno nella direzione di affrontare i suddetti dilemmi in maniera diretta ed esplicita. Faccio le mie proposte.

1. *Pluralità e specificità delle forme familiari*: la morfogenesi produce una pluralità di forme familiari, ma queste diverse forme devono avere qualcosa in comune affinché si possa parlare in senso specifico di relazioni familiari. La relazione di cura non è specifica della famiglia. La specificità della famiglia è data dal fatto che si tratta di una relazione di coppia che è potenzialmente generatrice di figli oppure quanto meno di una relazione tra genitore e figlio. Sono dunque queste relazioni a costituire una famiglia, non altri tipi di relazione[15].
2. *La valutazione della morfogenesi familiare*: la morfogenesi familiare contiene aspetti fisiologici e altri che non lo sono. La valutazione deve essere fatta dal punto di vista della qualità delle relazioni umane e sociali che una concreta forma morfogenetica esprime. Se la qualità si manifesta con la produzione di beni relazionali, allora è fisiologica. La qualità diventa patologica quando genera dei mali relazionali[16].
3. *Quando una politica sociale è familiare?* Le politiche sociali possono essere definite come "familiari" a condizione che abbiano come obiettivo il fare famiglia, non altri scopi, seppure nobili e positivi, come ad esempio sostenere l'occupazione, la natalità, le pari opportunità, la lotta contro la povertà e l'inclusione sociale. Non sempre, infatti, queste ultime politiche, essendo implicite e indirette nei confronti delle relazioni familiari, promuovono il fare famiglia. Lo facevano nei tempi passati, quando i nessi causali (trovare lavoro-casa e sposarsi-avere figli) erano normativamente attesi dalla società. Ma ciò non avviene più in tempi di globalizzazione e di morfogenesi senza vincoli (*unbound morphogenesis*) della società. Pertanto non possono essere automaticamente definite come sostegno e promozione del valore sociale della famiglia. Una politica è familiare se mira esplicitamente a sostenere le funzioni sociali e il valore sociale aggiunto della famiglia come tale, in particolare la famiglia come capitale sociale[17].

Queste proposte si basano su considerazioni sociologiche relative agli effetti delle politiche nazionali attuate in passato. Vorrei ora giustificare le mie proposte delineando lo scenario più generale in cui esse si inseriscono.

15. P. Donati, *Famiglia e pluralizzazione degli stili di vita: distinguere tra relazioni familiari e altre relazioni primarie*, in Id. (a cura di), *Identità e varietà dell'essere famiglia: il fenomeno della "pluralizzazione"*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo 2001, pp. 37-119.

16. Sui beni/mali relazionali cfr. P. Donati, R. Solci, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, Bollati Boringhieri, Torino 2011.

17. P. Donati, *La famiglia come capitale sociale primario*, in Id. (a cura di), *Famiglia e capitale sociale nella società italiana*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo 2003, pp. 31-101.

1.4
Le politiche nazionali della famiglia: la necessità di un nuovo framework

1.4.1. L'obsolescenza del modello di Esping-Andersen

Gli studi sociologici, politologici ed economici mostrano che, sotto l'aspetto delle politiche sociali, la famiglia viene per lo più tirata in ballo su due grandi questioni: la lotta contro la povertà, con annesse le tematiche delle diseguaglianze economiche e sociali, per favorire l'inclusione sociale; gli interventi di sostegno alle responsabilità familiari con intitolazioni (*entitlements*) di welfare.

Entrambe queste tematiche vengono affrontate all'insegna della cosiddetta "inclusione sociale", cioè dell'estensione massima possibile di garanzie e diritti agli individui più bisognosi e svantaggiati, nella supposizione che ciò serva a creare famiglie più felici in se stesse e più produttive di esternalità positive per la società.

Le stesse ricerche scientifiche mostrano che le attuali politiche sono largamente deficitarie e fallimentari nel raggiungere tali obiettivi.

I dilemmi pratici sono collegati agli effetti perversi di svuotamento delle relazioni familiari e alle varie trappole (della povertà, di *gender* ecc.) che emergono nonostante le buone intenzioni degli attori. Tutti questi esiti negativi sono dovuti al modo di operare del *welfare state* tradizionale[18].

Anni fa, in un libro che ha avuto molta fortuna, Gøsta Esping-Andersen[19] teorizzava l'esistenza di tre mondi del welfare (liberale, socialista e corporativo) identificando tre aree geo-politiche e tre correlati modelli (rispettivamente inglese-anglosassone, scandinavo ed europeo-continentale), a cui veniva aggiunto un modello residuale per il Sud Europa (quello "mediterraneo").

Le tesi di Esping-Andersen erano fortemente ideologiche. I modelli da lui elaborati corrispondevano a ideologie della prima modernità e davano per implicito il fatto che il modello scandinavo fosse il più progredito, mentre gli altri erano considerati meno evoluti (quello liberale, segnatamente il modello inglese), oppure conservatori (quello europeo-continentale, segnatamente il modello tedesco), o ancora del tutto arretrati (segnatamente nel Sud Europa, cioè in Italia, Spagna, Portogallo, Grecia). Benché alcune affermazioni possano ancora essere considerate valide, nel complesso questo modo di leggere i modelli di welfare per quanto attiene le politiche familiari è senza dubbio distorto e superato. Le ragioni sono molteplici.

In primo luogo, la globalizzazione erode le basi ideologiche tipicamente moderne dei sistemi di welfare. In secondo luogo, i processi di glocalizzazione inducono nuove dinamiche, che consistono nel fatto che, mentre si registrano alcune convergenze fra i diversi paesi, permangono e risorgono delle consistenti differenze le-

18. Id., *The Fundamental Principles of Family Policy: Rethinking the "Rights of the Family" in a Society Undergoing Globalization*, in A. Scott Loveless, Th. B. Holman (eds.), *The Family in the New Millennium. Strengthening the Family*, Praeger, Westport 2007, pp. 274-305.

19. G. Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press, Cambridge 1990.

gate alle tradizioni locali [20], e soprattutto emergono nuove differenze dovute alle specificità dei singoli contesti territoriali [21].

La cosiddetta "modernizzazione riflessiva" [22] spazza via i modelli ideologici tipici dell'Ottocento e del Novecento. Dalla Scandinavia alla Gran Bretagna, dall'Europa centrale all'Europa meridionale, prevalgono tendenze che non possono essere più ricondotte ai modelli del passato. Le nuove tendenze presentano alcuni tratti similari, ma contengono anche differenze legate a punti di partenza diversi e a elaborazioni socio-culturali locali.

Le somiglianze possono essere ricondotte al persistere di un modello prevalente che è quello *lib/lab*, basato sulla gestione dell'intera società ad opera del binomio Stato (*lab*)-mercato (*lib*). Le differenze riguardano i diversi modi di bilanciare le misure *lib* e quelle *lab*. Ma, oltre a ciò, emergono politiche postmoderne che richiedono un nuovo framework concettuale per essere riconosciute e trattate empiricamente.

1.4.2. Il nuovo scenario

Il *post-welfare state* sta modificando le politiche familiari nel senso di una loro progressiva deistituzionalizzazione. Il che significa che vengono progressivamente abbandonati i modelli normativi e condizionali di politica sociale. Emergono modelli di tipo opportunistico e strategico, quelli che gli americani chiamano *muddling through*. Dobbiamo prendere atto che le politiche familiari del Novecento sono alle nostre spalle e che occorre chiarire che cosa siano le politiche postmoderne.

La famiglia si trova oggi in una transizione permanente. Le vecchie modalità persistono, ma la società morfogenetica comporta una messa in transizione della famiglia come tale. Come configurare allora le politiche familiari?

Dietro l'apparente caos delle forme familiari e delle misure di politica familiare, è forse possibile intravvedere l'esigenza di un modo nuovo di concepire il welfare familiare. Io lo indico come *welfare di tipo relazionale, sussidiario e societario*. Relazionale significa che deve rivolgersi alle relazioni familiari e non solo agli individui come tali. Sussidiario significa che deve sostenere le domande di servizi da parte delle famiglie e le loro capacità di scelta nella nuova logica delle opportunità (non più la logica acquisitiva della competizione) anziché limitarsi a finanziare l'offerta pubblica di servizi. Societario significa che la mobilitazione delle risorse e delle opportunità per le famiglie deve venire non solo dagli apparati pubblici (statuali), ma anche e soprattutto dai soggetti di società civile (imprese, associazioni, organizzazioni di terzo settore, fondazioni, enti privati e di privato sociale), mediante interventi di rete basati sulle partnership fra tutti questi attori, pubblici e privati.

Questo modo di concepire il benessere delle famiglie è basato su un principio: mobilitare le risorse umane, sociali e materiali per *sostenere i beni relazionali della fa-*

20. W. van Oorschot, M. Opielka, B. Pfau-Effinger (eds.), *Culture and Welfare State. Values and Social Policy in Comparative Perspective*, Edward Elgar, London 2008.

21. P. Donati, *Sociologia delle politiche familiari*, Carocci, Roma 2003.

22. U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Modernizzazione riflessiva*, Asterios, Trieste 1999.

miglia[23]. La domanda diventa allora: quali sostegni di politica sociale per una famiglia che si configura come relazione sociale in continua transizione?

Occorre fare un grande sforzo di immaginazione. È urgente fare un salto di qualità e passare da politiche rigide e frammentate (non relazionali) a politiche relazionali del welfare e dei servizi alle famiglie in generale. Sintetizzo le politiche familiari negli ultimi decenni in uno schema. La TAB. 1.1 indica la direzione che queste politiche dovrebbero prendere a fronte dei processi di morfogenesi "senza vincoli" nella quale siamo entrati con i processi di globalizzazione.

TABELLA 1.1
Uno schema delle politiche familiari dal secondo dopoguerra a oggi

Fasi storiche	Modelli familiari prevalenti	Interventi di welfare	Trattamento delle famiglie e delle loro transizioni
1. Politiche sociali del *welfare state* moderno (1950-70)	Modelli familiari stabili (tradizionali) e relativamente ristrutturati (doppia carriera ecc.)	Interventi normativi di tipo condizionale e istituzionalizzante	Provvedimenti di tipo assistenziale e riparativo (*ex post*)
2. Politiche sociali in condizioni di elevata modernizzazione (dagli anni 1970 ad oggi)	Modelli "liquidi" di convivenza familiare (emergenti da conflazioni fra soggettività e struttura)	Interventi ispirati all'individualismo emancipatore (deistituzionalizzazione e strategie di tipo opportunistico – *muddling through*)	Ricerca di soluzioni che aumentino il benessere degli individui sollevandoli dai loro carichi familiari
3. Politiche sociali di un sistema societario *post-welfare state*	Modelli familiari visti come prodotti di processi morfogenetici in cui le relazioni sono soggette a continue transizioni	Buone pratiche guidate da una relazionalità riflessiva che si orienta alla costruzione di contesti "familiari"	Creare le condizioni affinché le famiglie possano generare e rigenerare i loro beni relazionali

Se partiamo dal secondo dopoguerra, possiamo dire che, grosso modo fino agli anni Settanta, i modelli familiari prevalenti sono stati abbastanza stabili, con transizioni definite. Per quanto concerne le politiche sociali, si è proceduto con misure di carattere normativo (politiche condizionali e di istituzionalizzazione)[24] che hanno cercato di assistere le famiglie con interventi di tipo compensativo e di riparazione dei deficit familiari.

23. P. Donati, *La politica della famiglia: per un welfare relazionale e sussidiario*, Cantagalli, Siena 2012.
24. Sui vari tipi di politiche cfr. Id., *Teoria relazionale della società*, FrancoAngeli, Milano 1991, cap. 5.

A partire dalla metà degli anni Settanta si è affermata una linea teorica e pratica di forte deistituzionalizzazione della famiglia nella società, accompagnata da una certa liquefazione dei modelli familiari. Contemporaneamente, è stato posto l'accento sul carattere preventivo degli interventi. Di fatto, comunque, le pratiche sociali di tutela della famiglia si sono sempre più ispirate a un'etica di individualismo emancipatore, che si è avvalso di strategie "opportunistiche" (*muddling through*), volte a cercare soluzioni che, in linea di principio, dovevano aumentare il benessere degli individui sollevandoli dai loro carichi familiari.

A fronte degli insuccessi e dei nuovi rischi emersi, le politiche sociali di tutela e promozione della famiglia hanno oggi l'esigenza di orientarsi verso un "nuovo welfare" basato sulla riconsiderazione della famiglia come soggetto sociale che incontra delle transizioni le quali debbono essere lette e agite come processi morfogenetici. Gli interventi sono alla ricerca di buone pratiche che siano in grado di tutelare tutti i membri della famiglia, non solo donne e bambini, in un contesto relazionale che deve avere e mantenere, generare e rigenerare un carattere "familiare". Questo obiettivo richiede che gli operatori dei servizi sviluppino delle specifiche competenze di riflessività relazionale e così pure avvenga per le organizzazioni dei servizi che si occupano delle problematiche familiari. Le famiglie necessitano di "servizi relazionali" che siano appropriati alle loro funzioni sociali.

1.5
La situazione della famiglia in Italia e la proposta di un piano nazionale per la famiglia

1.5.1. Le peculiarità dell'Italia e la sua arretratezza

Il caso italiano è abbastanza unico nel panorama europeo. Le tendenze socio-demografiche vanno nella stessa direzione dei paesi del Centro-Nord Europa, ma con tassi più ridotti per quanto riguarda la frammentazione della famiglia: le percentuali di separazioni e divorzi sono inferiori alla media europea, e così pure le percentuali di convivenze di coppia e di coppie omosessuali[25]. Tuttavia, gli indicatori di allentamento delle relazioni familiari, quali sono ad esempio la crescita percentuale dei figli nati fuori del matrimonio e la diminuzione dei tassi di matrimoni (soprattutto dei matrimoni religiosi), mostrano che anche l'Italia va incontro a rapidi cambiamenti.

Dal punto di vista demografico, l'Italia si distingue rispetto alla media europea per la bassa natalità, il forte invecchiamento della popolazione, l'età più avanzata al primo matrimonio, la maggiore presenza di figli adulti nella famiglia di origine. Si direbbe che la famiglia italiana, seppure con significative differenze regionali (soprattutto fra Nord e Sud), reagisca ai processi di modernizzazione secondo un pattern culturale assai diffuso che ha la seguente caratteristica: dovendo affrontare situazio-

25. M. Banens, *Mariage et partenariat de même sexe en Europe*, in "Politiques Sociales et Familiales", 99, mars 2010, pp. 73-85.

ni di crisi economica (la disoccupazione, soprattutto dei giovani e al Sud, la diminuzione del reddito spendibile, la riduzione della spesa pubblica per il welfare), la famiglia media italiana si chiude in se stessa, rinuncia ad avere un figlio in più, che pure desidera, rinuncia alla trasmissione generazionale e non emancipa i figli.

In tal modo la famiglia italiana si trincera dietro le sue risorse e fa fronte alle ricorrenti crisi economiche e sociali rimandando la scelta di avere un figlio. Il fatto di dilazionare i tempi della procreazione implica che, all'incirca ogni due generazioni, ne venga "saltata" una, perché nel frattempo una generazione di nuovi nati non viene all'esistenza. A questo proposito, vari demografi e sociologi parlano, da almeno due decenni, di un "suicidio demografico" dell'Italia.

A fronte di questi andamenti, le politiche pubbliche sono caratterizzate da interventi minimali. L'atteggiamento di fondo dei governi che si sono succeduti nelle ultime tre decadi è stato quello di intervenire a favore della famiglia solo in casi di rischi di povertà, di estremo bisogno, di patenti disagi e malfunzionamento. Le famiglie con reddito medio-alto sono state lasciate a se stesse, qualunque fosse il numero dei figli, mentre la spesa sociale è stata indirizzata alle famiglie con redditi bassi e nelle fasce di povertà. Si è trattato in genere di interventi a carattere assistenzialistico, *ex post* e di continua emergenza.

Si osservi che, dal punto di vista della distribuzione delle risorse materiali, l'Italia presenta i tassi più elevati di povertà familiare (cioè dovuta al fattore famiglia) rispetto alla media europea (cfr. TABB. 1.2-1.6, elaborate su dati OCSE). Il punto che si deve sottolineare sta nel fatto che, in Italia, i cosiddetti "carichi familiari" [26] rappresentano il principale fattore sociale che porta le persone nell'area della povertà (assoluta e relativa), soprattutto per quanto riguarda le famiglie numerose.

TABELLA 1.2
Livello di vita media, ineguaglianza e tasso di povertà

	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	Regno Unito
Indice di livello di vita[1]	98,9	72,3	102,9	92,0	112,5	121,4
Disuguaglianze di livello di vita[2]						
d9/d1	3,1	4,4	3,2	4,3	2,8	4,3
d5/d1	1,8	2,2	1,8	2,2	1,8	2,1
d9/d5	1,7	1,9	1,8	2,0	1,6	2,0
Tasso di povertà[3]	12,7%	19,9%	12,9%	19,6%	12,2%	19,3%

1. Il livello di vita è calcolato con la scala "OCSE modificata": l'indice pari a 100 corrisponde alla media aritmetica delle cinque nazioni.
2. D1, d5, d9, indicano, rispettivamente, il primo, il quinto e il nono decile della distribuzione dei livelli di vita (d5 corrisponde alla media).
3. Il tasso di povertà è misurato per una soglia uguale al 60% della media dei redditi equivalenti.

Fonte: Eurostat, *Statistics on Income and Living Conditions* (2006) (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/).

26. Il termine "carico familiare" è notoriamente obsoleto se lo si riferisce alla figura della "casalinga", tuttavia mantiene un certo significato se riferito ai figli dipendenti e ad altri membri deboli della famiglia, come possono essere i disabili e gli anziani non autosufficienti.

TABELLA 1.3
Tasso di povertà secondo la scala di equivalenza (valori percentuali)

Scala	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	Regno Unito
Unitaria	13,9	19,8	14,8	20,8	14,2	20,2
Oxford	11,9	19,4	13,1	20,0	11,8	19,4
OCSE	12,7	19,9	12,9	19,6	12,2	19,3

Fonte: Eurostat, *Statistics on Income and Living Conditions* (2006) (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/).

TABELLA 1.4
Indice di concentrazione* della povertà per tipologia familiare secondo la scala dell'equivalenza

Scala	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	Regno Unito
Persone sole						
Unitaria	0,6	0,5	0,3	0,5	0,5	0,5
Oxford	1,1	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0
OCSE	1,7	1,8	1,4	1,4	1,7	1,5
Persone in nuclei senza figli						
Unitaria	0,6	0,6	0,5	0,5	0,3	0,5
Oxford	0,8	0,7	0,7	0,6	0,4	0,7
OCSE	0,8	0,8	0,8	0,6	0,5	0,7
Persone che vivono in nuclei monoparentali						
Unitaria	2,1	1,8	2,0	1,6	3,5	2,6
Oxford	2,2	1,8	2,0	1,6	3,1	2,3
OCSE	1,9	1,9	2,2	1,6	2,6	2,1
Persone che vivono in nuclei con figli						
Unitaria	1,4	1,3	1,4	1,5	1,2	1,3
Oxford	1,0	1,2	1,1	1,3	0,9	1,0
OCSE	0,7	1,1	0,9	1,2	0,7	0,9

* L'indice di concentrazione misura il rapporto tra la proporzione di una categoria delle classi più povere e la proporzione di questa categoria rispetto alla popolazione totale. Se l'indice è superiore a 1, ciò vuol dire che la categoria è particolarmente presente tra le fasce povere (o che il tasso di povertà di questa categoria è superiore a quello della popolazione totale).

Fonte: Eurostat, *Statistics on Income and Living Conditions* (2006) (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/).

TABELLA 1.5
Indici di concentrazione* della povertà per tipologia familiare

	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	Regno Unito
Nuclei unipersonali	1,7	1,8	1,4	1,4	1,8	1,5
Coppie senza figli	0,9	1,1	0,7	0,8	0,4	0,8
Famiglie monoparentali	1,9	1,9	2,2	1,7	2,4	2,2
Coppie con figli	0,7	1,1	0,9	1,2	0,6	0,9
1 o 2 figli	0,7	1,1	0,9	1,2	0,6	0,8
3 o più figli	1,0	2,2	1,5	2,1	1,0	1,3
Famiglie intatte	0,7	1,1	0,8	1,2	0,6	0,8
Famiglie ricostruite	0,6	1,1	1,3	NS	0,6	NS

TABELLA 1.5 (*segue*)

	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	Regno Unito
Altre forme con figli	0,6	1,0	1,4	1,2	1,8	1,0
Di cui comprendente famiglie monoparentali	1,9	1,6	1,7	1,6	3,5	1,6
Altre forme senza figli	0,6	0,6	1,2	0,5	1,0	0,7
Totale dei nuclei senza figli	1,1	0,9	1,0	0,8	1,0	0,9
Totale dei nuclei con figli	0,9	1,1	1,0	1,2	1,0	1,1

* NS = non significativo. L'indice di concentrazione misura il rapporto tra la proporzione di una categoria delle classi più povere e la proporzione di questa categoria rispetto alla popolazione totale. Se l'indice è superiore a 1, ciò vuol dire che la categoria è particolarmente presente tra le fasce povere (o che il tasso di povertà di questa categoria è superiore a quello della popolazione totale). Lettura della tabella: in Germania, il 18% della popolazione vive all'interno di nuclei unipersonali e riporta un alto indice di concentrazione di povertà (1,7).

Fonte: Eurostat, *Statistics on Income and Living Conditions* (2006) (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/).

TABELLA 1.6

Distribuzione delle persone con più di 65 anni per tipologia familiare e rischio di povertà*

	Germania	Spagna	Francia	Italia	Svezia	Regno Unito
Distribuzione (% del totale della popolazione)						
Totale	18,6	16,6	16,5	19,4	15,4	16,6
Nuclei unipersonali						
Maschi	1,8	0,7	1,3	1,3	2,2	1,8
Femmine	4,7	2,5	4,6	4,4	5,0	4,3
Coppie						
Maschi	6,6	5,7	5,3	6,3	4,6	5,2
Femmine	5,0	4,5	4,2	4,6	3,7	4,2
Altre forme familiari						
Maschi	0,2	0,7	0,3	0,6	NS	0,3
Femmine	0,4	2,6	0,8	2,2	NS	0,8
Indice di concentrazione della povertà						
Totale	1,0	1,5	1,2	1,1	1,0	1,4
Nuclei unipersonali						
Maschi	1,1	1,7	1,3	1,2	NS	1,5
Femmine	1,5	2,6	1,7	1,9	2,0	2,0
Coppie						
Maschi	0,8	1,5	1,0	0,9	NS	1,2
Femmine	0,8	1,5	0,9	0,9	NS	1,3
Altre forme familiari						
Maschi	NS	0,7	NS	0,5	NS	NS
Femmine	NS	0,9	NS	0,7	NS	NS

* NS: non significativo. Lettura della tabella: in Germania, il 18,6% della popolazione ha più di 65 anni; di essa l'1,8% è costituito da maschi che vivono da soli e riportano un indice di concentrazione di povertà leggermente superiore (1,1).

Fonte: Eurostat, *Statistics on Income and Living Conditions* (2006) (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/).

La TAB. 1.2 mostra che, rispetto ai maggiori paesi europei, l'Italia è la penultima per livello di vita, livelli di disuguaglianze e tasso di povertà. Analizzando i dati demografici ed economici insieme, si osserva che in Italia la famiglia è il fattore che maggiormente incide su questi indicatori. La TAB. 1.3 compara gli indici di povertà secondo le più significative scale di equivalenza. Le TABB. 1.4 e 1.5 dicono chiaramente che l'Italia penalizza soprattutto le famiglie con figli. In effetti non è la condizione anziana quella più povera. La TAB. 1.6 mostra che l'Italia ha il tasso più elevato di anziani (> 65 anni), nelle varie condizioni familiari, e tuttavia la condizione degli anziani non è peggiore che negli altri paesi, anzi è tra le migliori. Dunque, il problema della povertà in Italia coincide con quello delle nuove generazioni: in questo paese sono i figli che rendono povere le famiglie, ovviamente non per colpa loro, ma per il modo in cui il sistema societario (*in primis* quello fiscale) distribuisce le risorse[27].

In breve, la famiglia italiana va cambiando rapidamente senza che lo Stato intervenga con politiche specifiche per sostenerla. Difficile dire quale sia l'influenza delle politiche pubbliche in generale, perché anche il mancato intervento sulla famiglia incide sui cambiamenti delle strutture e dei comportamenti familiari e ne influenza la direzione. In ogni caso, il sistema-Italia si caratterizza ancora per la mancata sussidiarietà nei confronti della famiglia, anzi per l'esistenza di una sussidiarietà alla rovescia, in quanto sono le famiglie che finanziano il debito pubblico. Le famiglie compensano la mancanza di welfare pubblico dedicato specificatamente alle problematiche familiari, e anzi sostengono il peso (finanziario e non) di uno Stato molto costoso e poco efficiente nell'erogare servizi di welfare. Per queste ragioni, in Italia la famiglia rimane il più importante ammortizzatore sociale.

Se si considerano comunque le tendenze all'invecchiamento e alla frammentazione della famiglia (si riduce l'ampiezza media della famiglia e aumentano le famiglie cosiddette unipersonali, soprattutto di persone anziane), è chiaro che nei prossimi anni la famiglia italiana sarà sempre meno in grado di agire come ammortizzatore sociale per le persone più deboli (quali sono i disoccupati, disabili, anziani non autosufficienti, drop out). Ciò porterà a un ciclo involutivo, caratterizzato da una crescente frammentazione dei nuclei, da un incremento delle famiglie anziane non autosufficienti e da un mancato ricambio generazionale, che sarà solo in parte compensato dalla immigrazione.

In sostanza: mentre dal punto di vista culturale si registra un allineamento convergente con gli altri paesi europei, soprattutto nel legittimare un crescente pluralismo familiare, la politica familiare appare bloccata.

Il sistema politico-amministrativo centrale destina una quota minima del PIL alle politiche familiari (stimabile tra l'1,2 e l'1,4% nel 2009, un dato inferiore agli ultimi anni del Novecento) e non interviene sulle tendenze socio-demografiche, né per legittimarle né per contrastarle. A livello nazionale, le politiche familiari sono centrate sulla lotta alla povertà e in qualche misura a favore di una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, con ciò che può sostenere l'occupazione femminile, come i servizi per la prima infanzia. Nel luglio 2010 il governo ha appro-

27. P. Donati (a cura di), *Il costo dei figli: quale welfare per le famiglie?*, FrancoAngeli, Milano 2010.

TABELLA 1.7
Spese sociali (% sul PIL) per maternità e famiglia nei paesi della UE (2008)*

UE-15	
Danimarca	3,7
Lussemburgo	3,2
Svezia	3,0
Finlandia	2,9
Germania	2,8
Austria	2,8
Francia	2,5
Irlanda	2,6
Belgio	2,0
Olanda	1,6
Regno Unito	1,5
Grecia	1,5
Portogallo	1,2
Spagna	1,2
Italia	1,2
Media UE-15	2,1
UE-27	
Ungheria	2,8
Cipro	2,0
Slovenia	1,8
Repubblica Ceca	1,7
Romania	1,7
Slovacchia	1,5
Estonia	1,4
Bulgaria	1,3
Lettonia	1,2
Lituania	1,2
Malta	1,1
Polonia	0,8
Media UE-27	2,0

* Questi dati sono poco affidabili e in certi casi altamente discutibili. La Francia, ad esempio, osserva che la sua percentuale è pari al 4,0% del PIL e non al 2,5%.

Fonte: Ministero dell'Economia, *Relazione generale sulla situazione economica del paese – 2009*, vol. III (http://www.tesoro.it/doc-finanza-pubblica/dfp.rgse.asp).

vato il *Piano nazionale per l'infanzia*, che prevede aiuti alle famiglie con figli minori, in termini soprattutto di servizi alle persone, ma è dubbio che tali misure possano essere attuate a causa della mancanza di risorse finanziarie.

Benché in certi settori, come la maternità e il lavoro femminile, la legislazione sociale sia avanzata rispetto agli altri paesi europei, tuttavia gli investimenti sociali per renderla effettiva sono ancora assai scarsi.

È noto che l'Italia è la cenerentola fra i paesi europei nelle spese per la famiglia. La TAB. 1.7 riporta le percentuali sul PIL di spesa per famiglia e maternità in Europa nel 2008. Nella UE-15 l'Italia risulta, insieme con la Spagna e il Portogallo, fanalino di coda per la spesa in rapporto al PIL. Per la famiglia e la maternità l'Italia spende infatti solo l'1,2% del PIL, quando in Europa si spende decisamente di più (la media è pari al 2,1% nella UE-15 e al 2,0% nella UE-27).

Il ministero dell'Economia ha stimato che tale percentuale sia salita all'1,4% del PIL nel 2009 (ma la cosa è da verificare). In ogni caso, l'Italia rimane ancora lontana dal 3,7% di spesa sul PIL registrato in Danimarca, dal 3% della Svezia, dal 4% della Francia, dal 2,8% della Germania.

Per quanto riguarda invece la quota di spesa nell'ambito di tutte le prestazioni di protezione sociale, l'Italia tra i 27 paesi europei precede solo la Polonia: nel nostro paese, infatti, la quota per la famiglia e la maternità, nell'ambito della spesa per il welfare, pesa per il 4,7% (in Polonia per il 4,5%), mentre la media complessiva dei paesi europei è dell'8%. Se poi si guarda alle voci del bilancio dello Stato, e in particolare a quelle delle prestazioni di protezione sociale, emerge che nel 2009 la spesa pubblica per assegni familiari è scesa a 6,390 miliardi di euro dai 6,675 del 2008 (–4,3%). In calo anche la spesa per l'indennità di maternità, che è in un'unica voce di bilancio assieme all'indennità di malattia e per infortuni: la riduzione delle uscite è stata nel 2009 del 2,5% rispetto al 2008.

1.5.2. Novità a livello locale

Nonostante lo scarso impegno dello Stato italiano nei confronti della famiglia, dobbiamo registrare il fatto che anche nel nostro paese qualcosa si muove nelle politiche familiari. Le maggiori innovazioni si hanno a livello regionale e locale.

A partire dal 1989, quasi tutte le Regioni italiane hanno approvato leggi di promozione delle politiche familiari[28]. I problemi, a questo riguardo, non stanno tanto nelle normative, ma nelle risorse messe a disposizione per realizzarle.

La Provincia di Trento appare fra le più attive e ha lanciato un libro bianco sulle politiche familiari con il quale ha avviato l'iniziativa originale del "distretto famiglia". Inoltre all'inizio del 2010 ha approvato una originale legge per le politiche familiari e la natalità.

Varie amministrazioni regionali e comunali hanno assunto iniziative promozionali di servizi *family friendly*, come il "marchio famiglia" e la *family card* per le famiglie numerose, oppure hanno modificato l'ISEE per renderlo più equo nei confronti delle famiglie numerose. Il Comune di Parma ha adottato un particolare quoziente familiare (si tratta di una modificazione dell'ISEE a favore delle famiglie numerose) e si propone di costruire un network di città "amiche della famiglia".

28. R. Solci, *La legislazione regionale italiana sulla famiglia (1995-2006): tendenze in atto tra modelli di welfare istituzionale e modelli di welfare societario*, in P. Donati (a cura di), *Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, Osservatorio nazionale sulla famiglia-FrancoAngeli, Milano 2007, pp. 114-65.

Tutte queste innovazioni hanno tuttavia un respiro corto e richiedono un quadro più ampio e organico per tradursi in efficaci politiche familiari. A questa esigenza risponde l'elaborazione di un *Piano nazionale delle politiche per la famiglia*.

1.5.3. Il *Piano nazionale delle politiche per la famiglia*

L'Italia ha bisogno di un piano che concretizzi gli indirizzi generali e le misure specifiche di quello che ho chiamato un welfare familiare di tipo relazionale, sussidiario e societario.

L'elaborazione di tale piano è stata curata dal Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio e il testo è stato licenziato dalla Assemblea il giorno 23 giugno 2011. L'intenzione dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, d'intesa con il Dipartimento per le politiche familiari, è chiara: si tratta di non cedere né all'individualismo istituzionalizzato né a una concezione neutra e puramente aggregativa di famiglia; si tratta invece di capacitare la famiglia come soggetto sociale tramite il sostegno alle sue relazioni interne ed esterne in modo da promuovere le sue funzioni sociali.

I principi ispiratori del piano, che ho denominato "alleanza italiana per la famiglia", sono i seguenti.

1. *Cittadinanza sociale della famiglia*: l'obiettivo è promuovere interventi che favoriscano la costituzione e lo sviluppo della famiglia come soggetto sociale avente diritti propri, supplementari rispetto ai diritti individuali, in rapporto alle funzioni sociali svolte dal nucleo familiare (secondo il dettato degli artt. 2, 3, 29, 30, 31 della Costituzione).
2. *Politiche esplicite sul nucleo familiare*: gli interventi debbono essere mirati, per quanto possibile, sulla famiglia come luogo della solidarietà relazionale fra coniugi e fra generazioni anziché affrontare solo singole categorie sociali – come il bambino, la donna, l'anziano ecc. – nella supposizione, del tutto astratta, che aiutando tali destinatari venga sostenuta la famiglia. Alcuni di questi *entitlements* vanno alle persone come soggetti individuali di diritti (ad esempio il nido al bambino, l'assistenza domiciliare al disabile o all'anziano non autosufficiente) e pertanto non richiedono un riferimento al legame di coppia (non richiedono il requisito del matrimonio dei genitori del bambino che va al nido o della persona da assistere). Altri interventi, invece, riguardanti l'imposizione fiscale sul reddito familiare complessivo, ossia benefici o vantaggi concessi sulla base del reddito familiare totale, a legislazione vigente, richiedono il riferimento all'esistenza di un vincolo legale nella coppia di riferimento, perché, in assenza di tale vincolo e degli obblighi reciproci di coppia che esso comporta, sarebbero possibili comportamenti di *cheating* o verrebbero presupposte delle assunzioni di responsabilità che, di fatto, non hanno luogo. Il piano raccomanda che gli interventi a favore delle famiglie siano estesi il più possibile alle situazioni di fatto bisognose di riconoscimento, in particolare alla relazione genitore-bambino nelle famiglie monogenitoriali.
3. *Politiche dirette sul nucleo familiare*: l'obiettivo è quello di sostenere la forza e la funzione sociale delle relazioni familiari come tali (relazioni di coppia e genitoriali), anziché utilizzare la famiglia come ammortizzatore sociale, ossia come strumento per

altri obiettivi (come la lotta alla povertà, la politica demografica o altri problemi sociali). Beninteso, questi ultimi obiettivi sono meritori e debbono essere perseguiti. Ciò che si vuole sottolineare è il fatto che il sostegno delle famiglie come nuclei di solidarietà sociale rappresenta un obiettivo a sé stante e non può essere confuso con politiche contro la povertà o demografiche, benché le politiche familiari possano e debbano avere ricadute positive su queste ultime.

4. *Equità sociale verso la famiglia*: nell'allocazione delle risorse, specie per via redistributiva (fiscalità), è necessario utilizzare un criterio universalistico di equità nei confronti del carico familiare complessivo (numerosità dei componenti e loro condizioni di età e salute).

5. *Sussidiarietà*: gli interventi debbono essere compiuti in modo da non sostituire ma sostenere e potenziare le funzioni proprie e autonome delle famiglie, in particolare mediante la scelta dei servizi esterni (in particolare i servizi sociali relazionali, come l'educazione dei figli, la mediazione familiare, l'assistenza domiciliare ecc.).

6. *Solidarietà*: gli interventi debbono sostenere la solidarietà interna fra i membri della famiglia (evitando incentivi alla frammentazione dei nuclei) e la solidarietà tra le famiglie mediante il potenziamento delle reti associative delle famiglie, specie laddove si tratti di organizzazioni familiari e di privato sociale che erogano servizi alle persone.

7. *Welfare familiare sostenibile e abilitante*: l'obiettivo è quello di promuovere un welfare familiare che sia compatibile con le esigenze di sviluppo del paese, il quale richiede politiche di capacitazione (*empowerment*) delle famiglie anziché di mero assistenzialismo. Il welfare italiano è ancora di stampo risarcitorio, ossia un modello che mira a migliorare le condizioni di vita delle famiglie più bisognose senza attivare circuiti societari (tra Stato, mercato, terzo settore, privato sociale e famiglie) capaci di farle uscire dallo stato di bisogno. Si spendono risorse, anche ingenti, per i poveri e gli emarginati, ma queste risultano scarsamente efficaci, nel contesto attuale connotato dal fenomeno della globalizzazione. Occorre muovere passi decisi verso un welfare abilitante, che incida sulle capacità di vita dei portatori di bisogni facendo leva proprio sulla capacità di iniziativa sociale ed economica delle famiglie. Tutto ciò richiede interventi che generino, anziché consumare, capitale sociale nelle sue varie forme, primarie e secondarie, ossia di legame interno (*bonding*), poi di connessioni associative tra pari (*bridging*) e ancora di tipo reticolare fra attori sistemici (Stato, mercato, terzo settore, famiglie e reti informali) che operano a differenti livelli di intervento (capitale sociale *linking*, ad esempio fra organizzazioni di secondo livello e organizzazioni di primo livello o reti informali).

8. *Alleanze locali per la famiglia*: l'obiettivo è quello di sostenere la diffusa attivazione di reti locali, costituite dalle forze sociali, economiche e culturali che, in accordo con le istituzioni, promuovano nuove iniziative di politiche *family friendly* nelle comunità locali. Il criterio fondamentale che guida questo nuovo scenario è il passaggio da una politica della spesa (*politics of delivery*), che promette sempre nuovi benefici agli elettori, a una politica di orientamenti all'impegno (*politics of commit-*

ment), che impegna tutti gli *stakeholders* verso la meta di una società amica della famiglia e cerca la collaborazione di tutte le istituzioni e i soggetti coinvolti.
9. *Monitoraggio dei provvedimenti legislativi e valutazione di impatto familiare della legislazione*: nella legislazione viene introdotto il principio secondo cui le misure adottate devono contemplare degli strumenti adeguati volti a monitorare gli effetti degli interventi stessi; in particolare viene introdotto uno strumento che valuti l'impatto della legislazione nazionale e regionale sulla famiglia (a partire dalle materie fiscali e tariffarie).

Il piano degli interventi è composto come segue.
Parte 1: equità economica distinta in: fiscalità generale (IRPEF, deduzioni, detrazioni, assegni, altre integrazioni di reddito, "fattore famiglia"), tributi locali (ICI, TARSU, tasse di scopo ecc.), tariffe (utenze urbane); revisione dell'ISEE.
Parte 2: politiche abitative per la famiglia.
Parte 3: lavoro di cura familiare: servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura e interventi sulla disabilità e non autosufficienza.
Parte 4: pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro.
Parte 5: privato sociale, terzo settore e reti associative familiari.
Parte 6: servizi consultoriali e di informazione (consultori, mediazione familiare, centri per le famiglie).
Parte 7: immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate).
Parte 8: alleanze locali per la famiglia.
Parte 9: monitoraggio delle politiche familiari.

Questo piano rappresenta l'apporto originale dell'Italia alle politiche familiari in Europa. Esso propone, anche nei confronti degli altri paesi, di assumere le seguenti direzioni di marcia.
1. Passare da politiche familiari dettate dall'alto a politiche sussidiarie, che stimolino tutti gli attori sociali ad assumersi le loro responsabilità nel favorire forme familiari capaci di creare beni relazionali (societarismo). Il pluralismo delle forme familiari viene favorito a condizione che si tratti di relazioni di reciprocità fra i sessi e fra le generazioni. Altri arrangiamenti di vita possono trovare misure di tutela dei singoli individui e delle loro relazioni come forme differenti di convivenza quotidiana, e meritano il sostegno pubblico nella misura in cui sono socialmente responsabili.
2. Le politiche di occupazione femminile e pari opportunità (la cosiddetta "strategia di Lisbona" o *gender mainstreaming*) vengono integrate da politiche familiari (*family mainstreaming*), le quali sono differenti dalle prime perché debbono essere intese come politiche di sostegno alle relazioni familiari, cioè ai rapporti di reciprocità fra gli adulti che compongono la famiglia. Se le politiche di pari opportunità risultano deficitarie e in certi casi portano a nuove trappole per le donne, la causa di tali fallimenti è individuata nel fatto che tali politiche non sono relazionali, cioè non tengono conto della famiglia quale vincolo e risorsa per tutti i membri della famiglia. Le politiche dette *family mainstreaming* hanno pertanto l'obiettivo di mettere l'accento sulle relazioni intra ed extrafamiliari per correggere gli effetti negativi e perversi di quelle politiche che sono state sinora indirizzate agli individui come tali, sen-

za tenere in dovuto conto le loro relazioni familiari. Emblematica è la relazione tra lavoro professionale e famiglia, che richiede una nuova filosofia di conciliazione ispirata a una reciproca sussidiarietà.

È vero che la UE, in una sua risoluzione (*European Parliament Resolution on Reconciling Professional, Family and Private Lives*, 2003/2129-INI, pr. 7), afferma che «[L'Unione] incoraggia gli Stati membri e gli Stati che chiedono l'accesso alla UE ad analizzare l'impatto delle loro politiche sulle famiglie (*family mainstreaming*), mentre allo stesso tempo li richiama a separare fra loro il *gender mainstreaming* e il *family mainstreaming*; allo stesso tempo richiama la Commissione, nel contesto della sua comunicazione del 2002 sulla valutazione di impatto (*impact assessment*: COM(2002) 276), a tenere conto delle varie dimensioni e definizioni di famiglia allo scopo di identificare l'impatto sociale delle misure proposte». Ma questa definizione di *family mainstreaming*, che lo identifica con la valutazione di impatto, è restrittiva e insufficiente, perché riguarda solo l'analisi degli effetti delle politiche nazionali sulla famiglia, mentre, al contrario, il *gender mainstreaming* è una strategia perseguita attivamente dalla UE ed è sostenuta con notevoli fondi strutturali. La mia proposta è che lo stesso concetto di *mainstreaming* venga applicato anche alla famiglia. In senso proprio, il concetto di *mainstreaming* fa riferimento a una strategia complessa che consiste nel tener positivamente conto della famiglia in tutte le politiche, e in particolare si riferisce al processo attraverso il quale le innovazioni sperimentate in un ambito circoscritto (sociale, economico e istituzionale) vengono trasposte a livello di sistema. Si tratta di un percorso di acquisizione, da parte delle politiche e delle normative locali, nazionali e comunitarie, delle buone prassi sperimentate a livello di singolo progetto pilota, ovvero delle innovazioni che hanno dimostrato la loro efficacia.

3. Vanno rivisti gli indicatori sociali che operazionalizzano e misurano l'integrazione/coesione/inclusione sociale. Infatti, si deve osservare che gli indicatori utilizzati dalla UE, come dall'OECD, non contengono dati relazionali, ma solo indicatori del benessere materiale degli individui e delle collettività.

4. In sostanza, il piano nazionale intende proporre delle politiche che promuovano la famiglia come soggetto sociale. Ciò significa considerare la famiglia come un investimento e un moltiplicatore dello sviluppo sociale, culturale, economico. La famiglia non è solo un ammortizzatore sociale; è soprattutto un soggetto di coesione e sviluppo della società. Ma richiede un sistema societario sussidiario che ne rispetti le scelte e la legittima pluralità di forme.

Per concludere su questo tema, il piano italiano pone all'Europa una domanda: abbiamo ancora bisogno della famiglia oppure è più conveniente puntare sugli individui e sulle loro preferenze come base della società futura? La società degli individui deve per forza di cose cancellare la società delle famiglie?

In apparenza la società degli individui è oggi vincente, e può apparire più vantaggiosa sotto certi aspetti. Ma gli effetti negativi e perversi che produce prima o poi si fanno sentire. Spetta a una politica illuminata prevenire i mali e le patologie relazionali che provengono da una società che punta ad accrescere la mobilità, la flessibilità, l'innovazione tecnologica, che si globalizza, ma che – per dirla in breve – ri-

sulta povera di relazioni umane, e pertanto diventa una società sempre più anomica, rischiosa, infelice.

1.6
Conclusioni: la proposta del *family mainstreaming*

L'Unione Europea sembra aver abbracciato un progetto di società guidata dal binomio mercato e tecnologia (*market & technology driven society*) in cui la famiglia è una variabile dipendente da tale binomio.

A mio avviso, questa strada porta verso un evoluzionismo cieco. In questo contributo ho cercato di delineare una via societaria diversa, che si basa su un pluralismo sociale di tipo sussidiario in cui la famiglia gioca il ruolo di un soggetto sociale che costituisce un fattore autonomo. Il progetto oggi prevalente nella UE suscita una domanda ineludibile: come la politica potrà in futuro influire sulla vita familiare, considerato che le società europee appaiono sempre più depoliticizzate e sempre più pervase dall'evoluzionismo proprio dei mercati?

Per rispondere a questi interrogativi credo si debba avanzare una precisa proposta, che denomino *family mainstreaming* in una accezione più ampia di quella della UE. Essa consiste nell'integrare le politiche di occupazione femminile e pari opportunità (la cosiddetta "strategia di Lisbona" o *gender mainstreaming*) con politiche che tengono conto e sostengono le relazioni familiari, cioè i rapporti di reciprocità fra i sessi e fra le generazioni, in tutti gli ambiti di vita e di lavoro. Il senso delle "alleanze locali per la famiglia" è proprio questo, tant'è che coinvolgono tutti i servizi e tutti gli ambiti della comunità locale. Le politiche di pari opportunità risultano deficitarie e in certi casi portano a nuove trappole per le donne proprio perché non sono relazionali, cioè non tengono conto che gli individui decidono della loro vita in relazione alla famiglia quale vincolo e risorsa. Le politiche dette *family mainstreaming* hanno pertanto l'obiettivo di mettere l'accento sulle relazioni intra ed extrafamiliari per correggere gli effetti negativi e perversi di quelle politiche che sono state sinora indirizzate agli individui come tali, senza tenere in dovuto conto le loro relazioni familiari, quali che siano i settori di intervento.

Certamente la politica non potrà più influire in maniera direttiva e condizionale, con norme burocratiche dettate dall'alto, come è accaduto in passato. Tuttavia le sue funzioni rimangono essenziali. Esse riguardano gli orientamenti collettivi e le azioni abilitanti nei confronti della società civile. Funzione orientativa significa che la politica ha il compito di creare un contesto sociale *family friendly* che valorizzi l'essere e il fare famiglia. Abilitante significa che deve creare le condizioni materiali e normative che incentivino la soggettività sociale della famiglia, in tutte le sue forme, da quella educativa a quella di *care*, da quella fiscale a quella di soggetto della partecipazione civica.

La politica nazionale ha margini assai ristretti nel poter influire sulle scelte private dei cittadini che hanno un loro modo di vedere, sentire e praticare la famiglia. Certamente, la politica non può risolvere tutti i problemi della famiglia, e neppure, a ben vedere, dirigerne il benessere. Il compito a cui oggi la politica può e deve adem-

piere è quello di creare le condizioni, l'ambiente sociale, l'ecologia umana in cui le famiglie possano espandere le loro potenzialità, mediante interventi di *empowerment* e *enhancement*. Se questo indirizzo non verrà assunto, la famiglia sarà ulteriormente svuotata e frammentata da quei processi societari che insistono per emancipare l'individuo *qua talis*, a prescindere da (e spesso contro) la famiglia.

La politica familiare ha bisogno di diventare *riflessiva* a tutti i livelli [29]. Ma è specialmente a livello regionale e locale che può sperare di essere riflessiva in maniera efficace, perché la migliore riflessività si esercita in un preciso contesto sociale, ben definito e sufficientemente consensuale a riguardo degli scopi, mezzi, norme, valori in cui gli interventi debbono concretizzarsi.

29. P. Donati, *Sociologia della riflessività. Come si entra nel dopo-moderno*, il Mulino, Bologna 2011.

2

La legislazione sociale per la famiglia in Italia

di *Francesco Tomasone*

Nell'affrontare il tema che mi è stato assegnato ho avvertito l'esigenza di chiarire una questione preliminare: al di là delle più intuitive percezioni, cosa si deve realmente intendere per "legislazione sociale per la famiglia"? Cosa includere nel perimetro stesso della ricognizione normativa? In definitiva, quale criterio adottare per assegnare rilevanza "familiare" a un intervento, a un istituto giuridico, così da poterlo inserire in un ipotetico Testo Unico delle disposizioni in materia di legislazione sociale per la famiglia?

È, difatti, indubbio che buona parte degli interventi adottati nei più diversi settori dell'ordinamento (dal regime fiscale all'istruzione, dalla salute all'assistenza, dal lavoro alla previdenza, dalle politiche economiche a quelle demografiche piuttosto che a quelle di immigrazione e integrazione) hanno effetti diretti e/o indiretti sulla famiglia, quale nucleo fondativo ed essenziale elemento costitutivo della società civile e quindi dello Stato-comunità. Con la conseguenza che un approccio, per così dire, "pan-familiarista", che enfatizzi cioè le ricadute di tali misure sulla famiglia, condurrebbe a far rientrare quasi tutto in una accezione lata di legislazione per la famiglia e, in quanto tale, per definizione "sociale".

Se, per contro, si volesse adottare un criterio strettamente terminologico e non latamente teleologico, la ricognizione degli interventi normativi espressamente diretti alla famiglia si ridurrebbe ad aree quali le previsioni in materia fiscale correlate alla composizione e al reddito del nucleo familiare, le disposizioni sugli assegni al nucleo familiare, la disciplina dei congedi parentali, le disposizioni in tema di asili nido, quelle concernenti il sistema dei servizi alla famiglia di cui alla legge 328/2000, altri interventi di tipo socio-assistenziale e così via.

A mio avviso non sarebbe nemmeno idoneo, ai fini in esame, ricorrere a un terzo criterio, per così dire intermedio, consistente nel passare in rassegna la legislazione sociale nei suoi tipici settori di intervento (lavoro e occupazione, previdenza e assistenza ecc.) per verificarne le possibili implicazioni e/o ricadute sulla famiglia. Ciò proprio perché il tema centrale della famiglia correrebbe il rischio di rimanere assorbito e/o oscurato nelle più generali problematiche del sistema di welfare e nel loro tradizionale declinarsi rispetto a situazioni giuridiche soggettive di carattere personale/individuale.

A fronte di tali opzioni mi sembra, dunque, necessario che l'interprete si doti di una "bussola concettuale", ma anche metodologica, che consenta di individuare nel-

l'assai frastagliato e complesso ordinamento un *corpus* normativo ascrivibile alla legislazione sociale per la famiglia. Anzi a tal fine ritengo che la relazione possa costituire piuttosto una utile occasione per cercare di procedere innanzitutto a una sistematizzazione della materia. Invece, cioè, di effettuare una mera catalogazione di disposizioni più o meno afferenti al tema in esame, si tratta difatti di risalire più ambiziosamente alla matrice stessa di una legislazione sociale per la famiglia, cercando di coglierne *causa et ratio* nel dettato costituzionale, nell'ordinamento, nel sistema paese.

Così individuate le basi giuridiche del sistema di welfare familiare e le sue specifiche finalità, che lo rendono articolazione mirata nel più ampio ordinamento dello Stato sociale, si cercherà di tratteggiarne le caratteristiche salienti attraverso alcuni istituti e misure di particolare rilievo non già oggetto di altre relazioni.

Infine, identificate alcune fra le principali problematiche, si proporranno alla riflessione alcuni fra i tanti temi che la materia offre.

In questa prospettiva, per individuare l'area normativa qualificabile in termini di "legislazione sociale per la famiglia", non si può non partire dunque dallo stesso concetto di "legislazione sociale", per declinarlo poi sul versante specifico della famiglia.

Per "legislazione sociale" si intende il complesso di disposizioni intese a tutelare i cosiddetti "diritti sociali" e a regolarne le forme di esercizio. Storicamente alla sua origine vi è la tutela dell'individuo nel suo *status* di lavoratore e, segnatamente, di quello subordinato, in relazione a diversi fattori di rischio cui è esposto nella vita: infortuni e malattia, vecchiaia, disoccupazione.

Per tali fattori di rischio la legislazione ha appunto previsto via via misure e interventi di prevenzione e/o tutela, quali prestazioni economiche, che sono la matrice stessa del diritto del lavoro di tipo risarcitorio-indennitario. Ma la legislazione sociale nel corso del secolo passato ha assunto una accezione via via sempre più estesa, con il crescere degli ambiti e delle forme di tutela, proprie dell'affermarsi dello Stato sociale, non più nei confronti della persona esclusivamente quale soggetto lavoratore. Per questa via l'originaria legislazione sociale è venuta a coincidere con la più aggiornata definizione di "legislazione della sicurezza sociale", che metabolizza nella stessa terminologia la finalità degli interventi e costituisce la veste giuridica del sistema di welfare. Gli interventi danno luogo a un ordinamento inteso a consentire l'accesso da parte di tutti i membri della comunità (e naturalmente in specie di quelli che versano in stato di maggior disagio) all'esercizio dei diritti civili e politici attraverso la creazione di condizioni funzionali a tale concreto esercizio, ovvero colmando quei gap che ad esso si frappongono. Una accezione dunque ampia che dal lavoro si estende ai più diversi momenti dell'esistenza, in relazione a situazioni peculiari in cui la persona possa venire a trovarsi: dalla salute alla difficoltà economica, all'indigenza, alla riduzione e/o perdita dell'autosufficienza.

In questo quadro, così sia pure sinteticamente definito, come si colloca allora il tema della famiglia? In altri termini, venendo al quesito iniziale, cosa si intende per "legislazione sociale per la famiglia" se per legislazione sociale o, come si è detto, della sicurezza sociale, si intende l'insieme delle misure apprestate per tutelare e promuovere il concreto esercizio di situazioni giuridiche soggettive così riconosciute dall'ordinamento?

Ai fini in esame, la persona in relazione alla famiglia, ma al contempo la stessa famiglia in quanto entità specifica possono qualificarsi come elementi costitutivi di una complessa situazione giuridica tutelabile *ex se*, situazione che non si risolva in quelle connesse alla concomitante qualifica di cittadino e/o di lavoratore del componente stesso? In definitiva, questa situazione giuridica è, in quanto tale, tutelata e promossa dall'ordinamento, con misure funzionali e specifiche, ovvero declinando in modo mirato istituti di carattere generale, allo scopo di favorire e promuovere la costituzione di un nucleo familiare e l'assolvimento degli onerosi compiti che ne conseguono?

Ritengo che la risposta sia positiva. Difatti, nella Costituzione, fonte originaria dei diritti civili, politici e sociali, la famiglia e le connesse funzioni trovano riferimenti che non costituiscono mero ossequio formale, ma veri riconoscimenti valoriali densi di implicazioni concrete. Essi, difatti, configurano il "profilo familiare" come aspetto essenziale della vita dell'individuo e della stessa società, proponendo una visione integrata e funzionalmente coordinata dei diritti della persona e della famiglia come nucleo sociale.

In tale direzione milita una lettura sistemica ovvero il coordinato disposto degli artt. 2 e 3 (relativi ai principi fondamentali) e 29, 30 e 31 (inseriti nel titolo dedicato ai rapporti etico-sociali), integrato, sul versante dei principi afferenti ai rapporti economici, dall'art. 37, ma anche dall'art. 36. Al riguardo va subito evidenziata la funzione proattiva e dinamica che a mio avviso svolgono i principi specifici enunciati dagli artt. 31 e 3, comma 2, rispetto a quelli generali degli artt. 2, 29 e 30, in funzione della costruzione, nell'ambito del sistema di legislazione sociale, e più in generale di welfare, di uno specifico sottosistema definibile di welfare familiare.

Difatti, l'art. 2 afferma, in generale, che la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, oltre che come singolo, nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità e, prima tra esse, appunto la famiglia quale elemento fondamentale della stessa società e dello Stato-comunità. In corrispondenza, l'art. 29 sancisce che la Repubblica riconosce i diritti della famiglia come società naturale fondata sul matrimonio, mentre poi l'art. 30 sancisce il diritto-dovere dei genitori al mantenimento, all'istruzione e all'educazione dei figli.

Da parte sua l'art. 31, rispetto a tali diritti, ma anche doveri, viene a svolgere, come si è detto, una funzione proattiva, là dove afferma che «La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi con particolare riguardo a quelle numerose». Tale affermazione a mio avviso è a sua volta riconducibile, come specie a genere, al disposto dell'art. 3, secondo cui «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

L'Assemblea costituente si è così mostrata pienamente consapevole che la formazione e il mantenimento di una famiglia costituiscono un indubbio onere non solo economico, ma gestionale-organizzativo che può frapporsi al compiuto esercizio dei predetti riconosciuti diritti e doveri, ma al contempo, con ciò stesso, costituire ostacolo al pieno sviluppo della persona nei termini indicati dal ricordato art. 3.

Da qui l'esigenza, parimenti avvertita dai costituenti, che la Repubblica adotti misure mirate a rendere meno gravoso tale onere così da evitare un effetto perfino paradossale: quello cioè che, dall'esercizio di un preciso diritto-dovere consacrato dalla stessa Costituzione, derivi nei fatti un impedimento a un pieno, effettivo esercizio di altri diritti ugualmente di rango costituzionale.

Nella Costituzione mi sembra dunque emerga una concezione della famiglia, oltre che come luogo e fattore generatore di specifiche situazioni endo-familiari (regolate dal diritto di famiglia), anche, per quello che interessa ai nostri fini, come microcosmo che interagisce con il mondo esterno, ovvero con fattori, situazioni e contesti esogeni di tipo lavorativo, economico, sociale, che possono condizionarne e/o comprometterne le funzioni. Interazioni, queste ultime, rispetto alle quali la Repubblica è dunque chiamata ad adottare misure e interventi coerenti, finalizzati appunto a favorire innanzitutto le condizioni per la creazione della famiglia e poi per l'assolvimento dei relativi compiti, con particolare riferimento, tra essi, al più volte ricordato diritto-dovere dei genitori di cui all'art. 30. A ciò si aggiunga a supporto, come già detto, il principio posto dall'art. 37, là dove si afferma che «Le condizioni di lavoro devono consentire alla donna lavoratrice l'adempimento della sua essenziale funzione familiare». Sebbene inseribile tradizionalmente in un contesto diverso – quello delle politiche di genere e di pari opportunità e pur nel suo ormai forse datato richiamo alla essenzialità della funzione familiare della donna lavoratrice – la disposizione concorre per questa via al medesimo obiettivo indicato dall'art. 31 di favorire l'assolvimento dei compiti familiari. Né va sottaciuta, per altro versante, la forza del richiamo costituzionale (art. 36) sulla necessità che la retribuzione sia, tra l'altro, sufficiente ad assicurare al lavoratore e alla sua famiglia una esistenza libera e dignitosa: richiamo le cui implicazioni non sono state sempre adeguatamente considerate dall'ordinamento.

Sulla base del proposto criterio identificativo di matrice costituzionale, la legislazione sociale per la famiglia e con essa il sistema di welfare familiare viene a risultare costituito innanzitutto dall'insieme di misure che trovano la loro ragione ispiratrice: *a*) nel favorire la realizzazione dell'aspirazione di ogni persona alla costituzione di una famiglia; *b*) nell'agevolare l'esercizio del diritto-dovere a espletarne le connesse responsabilità; *c*) nell'individuare, quindi, le modalità più funzionalmente adeguate attraverso cui l'individuo possa svolgere la sua personalità nella famiglia come formazione sociale. A queste misure vanno poi aggiunte quelle che su tali elementi incidono in modo più o meno indiretto, ma comunque in misura rilevante.

Nel ricordato impegno cui è chiamata la Repubblica – nelle sue diverse articolazioni – si rinviene dunque il fondamento dei diritti sociali della famiglia e la necessità stessa di una legislazione specifica che non si risolva in una mera estrapolazione di disposizioni dal generale sistema normativo. Il "fattore famiglia" assume con ciò un rilievo propriamente giuridico al più alto livello delle fonti normative, quale elemento trasversale che deve orientare l'azione del legislatore in una pluralità di settori che più direttamente incidono sulla compiuta realizzazione dei ricordati precetti costituzionali.

Ma ciò detto va altresì evidenziato che tale azione regolatrice è nel nostro ordinamento affidata a diversi attori istituzionali. Basterà difatti ricordare in proposito che, a seguito della riforma costituzionale del Titolo V, ai sensi dell'art. 117 allo Sta-

to permane, ad esempio, la competenza esclusiva in materia di immigrazione, di ordinamento civile (cui, ad esempio, è ascrivibile il diritto del lavoro) e di previdenza sociale. Parimenti è demandata allo Stato una competenza fondamentale per la tenuta di un sistema decentrato e ancor più federale, qual è la determinazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Sono, invece, di legislazione concorrente Stato-Regioni materie di notevole rilievo ai fini in esame, come l'istruzione e la salute[1], mentre poi alle Regioni spetta la potestà legislativa in riferimento a ogni materia non riservata espressamente alla legislazione statale.

A ciò si affianca la novella costituzionale dell'art. 118, secondo cui «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale sulla base del principio di sussidiarietà». Sono difatti evidenti le implicazioni che anche in una materia come quella in esame scaturiscono dalla predetta consacrazione costituzionale del principio di sussidiarietà nelle sue concrete attuazioni, prevedendosi il coinvolgimento fattivo della società civile.

Occorre richiamare l'attenzione su come emerga già da un pur così sintetizzato quadro delle fonti normative la crescente difficoltà di parlare di legislazione sociale per la famiglia in Italia come se l'ordinamento costituisse un *unicum* omogeneo. Si è difatti sempre più in presenza di una pluralità di ordinamenti, diversificati sul territorio, che al corpo normativo concernente i settori di competenza statuale aggiungono le più diversificate forme e tipologie di interventi nelle materie di competenza regionale nonché in quelle proprie degli ordinamenti locali. Quadro destinato a ulteriore complessità a seguito del nuovo scenario federalista. Ne consegue che lo stesso giudizio circa l'adeguatezza dell'ordinamento a corrispondere e attuare i ricordati precetti costituzionali sulla famiglia si trasforma in giudizi diversificati, in relazione all'area territoriale esaminata, sullo sfondo della costante storica nazionale costituita dal divario tra le aree del paese e nella perdurante assenza della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

La evidenziata complessità dei settori di intervento e delle fonti normative della legislazione sociale per la famiglia comporta l'esigenza di focalizzare l'attenzione su quelli di maggiore rilievo, con specifico riferimento alle fonti normative statuali, proprio in quanto di applicazione e portata generale.

Nella legislazione sociale per la famiglia rientrano innanzitutto le misure economiche e/o altre provvidenze (adottate a livello nazionale, regionale o locale) di carattere fiscale, contributivo, assistenziale previste per i familiari a carico e, in particolare, quelle correlate alla numerosità della prole.

In tale area vanno annoverate misure come gli assegni per i nuovi nati, quelli tradizionali al nucleo familiare, le deduzioni e le detrazioni per figli a carico. Come è no-

1. Si ricorda poi l'enunciato dell'art. 117 della Costituzione laddove afferma che «Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica». Ciò per le implicazioni sul tema in esame, seppure sotto l'approccio di "genere" di cui al ricordato art. 37.

to, al riguardo è in corso un ampio e acceso dibattito nella prospettiva di valorizzare la famiglia in sede di riforma del sistema fiscale e nella prospettiva del federalismo (si pensi in materia fiscale alle ipotesi sul quoziente familiare piuttosto che ad altre forme di ponderazione del fattore famiglia). Ci si limita qui pertanto a una considerazione e a un'osservazione. Quanto alla prima, sono dell'avviso che le misure e gli interventi fin qui adottati appaiono nella loro entità, frammentarietà e discontinuità non coerenti e conseguenti già solo con la natura di "spese di investimento" che devono sostenere i genitori nel ricordato esercizio del diritto-dovere al mantenimento, all'istruzione e all'educazione dei figli, ma che sono per ciò stesso funzionali alla crescita del sistema paese. Sotto altro profilo, vale osservare un peculiare effetto che l'ordinamento determina in ordine al reddito prodotto dal nucleo familiare. Ci si riferisce alle disposizioni in materia fiscale e previdenziale-pensionistica che fanno riferimento al concetto di reddito familiare per l'erogazione di talune prestazioni (integrazione al minimo, pensioni di reversibilità ecc.), concetto invece superato in tema di imposta complementare sul reddito e poi di IRPEF per effetto della sentenza della Corte costituzionale 179/1976. La comprensibile necessità, anche allo scopo di contenere la spesa pubblica, di considerare il nucleo familiare in termini reddituali come un *unicum* ai fini della determinazione del parametro dell'esigenza economica giustificatrice dell'intervento fa sì che il superamento di determinati tetti reddituali a seguito della sommatoria di quelli percepiti dai singoli coniugi o componenti del nucleo produce l'effetto di ridurre o far venire meno il diritto a una prestazione che il coniuge o il componente avrebbero conseguito *uti singuli*. In tale prospettiva la famiglia, correttamente qualificata come nucleo unitario, diventa per ciò stesso fattore negativo in funzione di diritti altrimenti riconoscibili individualmente ai suoi singoli componenti. Il fenomeno delle separazioni formali diviene dunque la risposta fattuale a una situazione diversamente valutabile a secondo della prospettiva che si intenda assumere.

Nell'ambito della tipologia degli interventi esaminati, vanno poi ricordati quelli di importanza crescente adottati dalle istituzioni locali. In proposito, hanno avuto notevole rilievo, anche mass-mediologico, le misure deliberate dal Comune di Parma e, da ultimo, dal Comune di Roma, ispirate alla logica del quoziente familiare, volta a rimodellare il sistema di tariffazione e dei costi dei servizi comunali relativi a nidi, scuole dell'infanzia, servizi socio-assistenziali ecc. in relazione a specifiche caratteristiche compositive del nucleo familiare. Logica che, seppure in termini diversi e con ambiti più ridotti, ispira strumenti come l'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente).

Ancora, area parimenti fondamentale nell'ambito di una legislazione sociale per la famiglia è costituita dagli interventi in materia di lavoro di cura familiare, nelle sue più diverse articolazioni: il sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza, i servizi alla famiglia di cui alla legge 328/2000, con le misure per la valorizzazione e il sostegno delle responsabilità familiari, i sostegni al lavoro di cura per famiglie con persone non autosufficienti, le misure di sostegno al lavoro di cura delle assistenti domiciliari private (comprese le misure fiscali in materia di oneri previdenziali obbligatori, queste anche funzionali all'emersione del lavoro nero), la normativa sui congedi parentali e le politiche di conciliazione fra tempo di lavoro e tempo di cura.

Con riguardo al lavoro di cura va innanzitutto posto l'accento sull'atteggiamento del legislatore in ordine alla stessa qualificazione dell'attività lavorativa svolta da componenti del nucleo familiare nell'ambito e per finalità endo-familiari. Il legislatore, per la verità, non ha affrontato il tema nella sua complessità e in tutte le sue implicazioni. Si è, difatti, limitato a un approccio nei ricordati tradizionali termini di sicurezza sociale ovvero di protezione dal rischio infortunistico per invalidità permanente derivante dal lavoro svolto in ambito domestico, introducendo l'assicurazione obbligatoria INAIL contro gli infortuni domestici per chi espleti in via esclusiva tale attività (legge 13 dicembre 1999, n. 493)[2]. Per contro, ha previsto la mera facoltatività dell'iscrizione a forme di previdenza al fine di consentire una prestazione pensionistica a chi espleti in via esclusiva attività di cura (da ultimo, il D.Lgs. 16 settembre 1996, n. 565)[3]. Per quanto riguarda la giurisprudenza si può ricordare l'ormai consolidato principio secondo cui chi svolge attività domestica, ancorché non percepisca un reddito, esercita tuttavia una attività valutabile in termini economici e pertanto in caso di danno anche tale tipo di lavoratore abbia diritto al risarcimento in forma ampia[4].

Ciò premesso, assume naturalmente grande rilievo nell'ambito delle misure in esame il sistema dei servizi per l'infanzia e l'adolescenza e gli interventi volti a incrementare il numero e la capacità di accoglienza degli asili nido. Misure tanto più necessarie a fronte della ancora bassa percentuale di copertura offerta dal sistema, rispetto al quale sono particolarmente rilevanti le iniziative adottate a livello territoriale (anche sotto forma di micro-nidi, *Tagesmütter* ecc.). Riguardo agli interventi assunti a livello centrale, basterà qui ricordare la destinazione a tale fine di gran parte delle risorse assegnate al Fondo per le politiche per la famiglia e le specifiche iniziative volte a promuovere la creazione di nidi d'infanzia presso i luoghi di lavoro delle pubbliche amministrazioni nazionali.

Quanto al sistema dei servizi alla famiglia di cui alla legge 328/2000, non si può non segnalare la perdurante insoddisfacente attuazione, con la difficoltà di assicurare la necessaria continuità dei finanziamenti e al contempo di definire un sistema organico di assistenza socio-sanitaria che faccia risaltare la centralità sia della persona

2. Significativo il disposto dell'art. 6, comma 1, della citata legge, secondo cui «Lo Stato riconosce e tutela il lavoro svolto in ambito domestico affermandone il valore sociale ed economico connesso agli indiscutibili vantaggi che da tale attività trae l'intera collettività».

3. Il D.Lgs. 565/1996, istitutivo del Fondo di previdenza per le persone che svolgono lavori di cura non retribuiti derivanti da responsabilità familiari, ha rivisitato la disciplina relativa alla gestione "mutualità pensioni" di cui alla legge 5 marzo 1963, n. 389.

4. Si può ricordare, in questo senso, la recente pronuncia della III Sezione civile della Cassazione (16896/2010) in un caso di richiesta di danni formulata da una casalinga ferita in un incidente stradale in riferimento alla sua diminuita capacità di svolgere il lavoro di casa. La Cassazione difatti ha affermato che l'eventuale continuazione dell'attività domestica non esclude la sussistenza del danno se le residue energie lavorative della vittima, pur consentendole al momento lo svolgimento delle attività, comportino però una maggiore usura e di conseguenza rendano verosimile una anticipazione della cessazione dell'attività stessa ovvero precludano alla vittima la possibilità di espletare attività più remunerative. Inoltre la Cassazione ha affermato l'irrilevanza della esistenza di un apporto lavorativo di una collaboratrice familiare, affermando anzi che esso può diventare elemento valutativo ulteriore del danno ove si presuma che il ricorso a tale apporto collaborativo debba aumentare in conseguenza della diminuita capacità lavorativa della casalinga vittima dell'infortunio.

che della famiglia. Per quanto riguarda specificamente le misure in caso di non autosufficienza, si configura, come del resto altrove, un difficile equilibrio fra interventi a carico del sistema socio-assistenziale-sanitario, soluzioni di tipo indennitario (come, ad esempio, l'indennità di accompagnamento, di cui peraltro si propone ricorrentemente l'aggancio al reddito personale o familiare) e sistemi di sostegno della domanda (voucher, buoni ecc.), con l'interazione e integrazione della società civile tramite il ricorso alla sussidiarietà. Va peraltro evidenziato che sulla materia è intervenuto, da ultimo, il cosiddetto collegato lavoro[5], laddove prevede tra i criteri e principi direttivi cui deve ispirarsi il governo nell'attuare la delega per il riordino della normativa in materia di occupazione femminile «il rafforzamento dell'azione dei diversi livelli di governo e delle diverse amministrazioni competenti, con riferimento ai servizi per l'infanzia e agli anziani non autosufficienti, in funzione di sostegno dell'esercizio della libertà di scelta da parte delle donne nel campo del lavoro».

Al complessivo sistema attinente il lavoro di cura familiare può poi ricondursi, come si è detto, la disciplina dei congedi parentali, a sua volta ascrivibile al più generale tema della conciliazione tra vita familiare e vita lavorativa; temi sui quali si avrà modo di tornare più avanti.

Si affiancano agli interventi dianzi richiamati, riferibili espressamente alla famiglia, quelli ben più ampi e numerosi che pur appartenendo a politiche generali e/o settoriali diverse, incidono in modo indiretto, ma parimenti massiccio, sulle medesime finalità perseguite dall'art. 31 della Costituzione: creazione della famiglia e assolvimento dei conseguenti obblighi.

È l'area innanzitutto delle politiche volte a sopperire al disagio abitativo con le misure previste a favore delle giovani coppie in termini di acquisizione dell'abitazione ovvero di locazione (e a ciò condurrebbe una rivisitazione della legge 431/1998), nonché delle misure volte a favorirne l'accesso al credito, funzionali alla creazione di un nucleo familiare stabile, piuttosto che di quelle rivolte al disagio abitativo delle famiglie dei pensionati e delle persone anziane.

Per altro verso, la crescente difficoltà che i giovani affrontano in termini di reperimento di occupazione stabile e con essa di un reddito adeguato a fronteggiare gli oneri connessi alla creazione e al mantenimento di una famiglia, hanno indotto a ricercare soluzioni innovative volte al reperimento di risorse non pubbliche, bensì rinvenibili all'interno dello stesso circuito familiare. Si pensi, ad esempio, all'istituto, mutuato da esperienze straniere (*reverse mortgage* o *equity release*), del prestito vitalizio introdotto dall'art. 11-*quaterdecies*, comma 12, del decreto legge 203/2005, convertito dalla legge 248/2005[6]. Il fenomeno fattuale, ma anche giuridico, del co-

5. Legge 4 novembre 2010, n. 183, recante *Deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, di riorganizzazione di enti, di congedi, aspettative e permessi, di ammortizzatori sociali, di servizi per l'impiego, di incentivi all'occupazione, di apprendistato, di occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro.*

6. L'istituto prevede che le persone con più di sessantacinque anni possano ottenere, offrendo in garanzia ipotecaria l'immobile di proprietà, una somma anche ingente rimborsabile direttamente o eventualmente dagli eredi. Si tratta come si vede di una formula innovativa, ben diversa dal meccanismo usufrutto/nuda proprietà, offerta in particolare ai genitori che intendano sostenere le spese di impianto di un proprio nucleo familiare da parte dei figli.

stante contributo che le famiglie d'origine sono chiamate a dare in termini concreti attesta ancora una volta come il welfare familiare si configuri sempre più come un circuito necessariamente integrato destinato a operare senza soluzione di continuità per l'intero arco di vita dei rapporti familiari e non già per la sola fase iniziale o avanzata, attraverso un flusso che da figli a genitori in termini di sostegno si sta orientando, in relazione al mutato clima occupazionale ed economico, in senso opposto.

Correttamente si è, dunque, parlato in proposito di un ordinamento che vede nella famiglia in via di fatto il primo ammortizzatore sociale, nel quale i redditi genitoriali e in particolare quelli da pensione suppliscono sempre più a lungo alla carenza e/o alla discontinuità dei redditi da lavoro dei figli. È perfino ovvio rilevare che se tale scenario assumesse carattere strutturale, saremmo in presenza di un fenomeno preoccupante in termini di prospettive di sviluppo e di tenuta del sistema, ove si consideri oltretutto che sono i redditi da lavoro a finanziare in base al criterio della ripartizione il sistema pensionistico. Del resto, la prevista graduale riduzione del tasso di copertura pensionistica, unita alla difficoltà di pervenire a una pienezza di vita contributiva, attesa anche la crescente diffusione di rapporti di lavoro non standard (contratti a termine, CO.CO.CO. ecc.), renderà comunque difficile il ricorso in futuro a tale funzione di supplenza.

Anche con riferimento agli aspetti appena evidenziati, grande rilievo assume, quindi, nella legislazione sociale per la famiglia la materia previdenziale e assistenziale. È stato evocato il tema degli ammortizzatori sociali, ovvero il sistema volto a garantire la continuità di reddito in situazioni di non lavoro. È tema di carattere generale, ma è evidente che l'esigenza di continuità di reddito è tanto più avvertita in presenza dei bisogni di un nucleo familiare. In proposito, nella prospettiva di riforma della materia, ora rilanciata dalla rinnovata delega al governo attribuita al riguardo dal ricordato collegato lavoro, il "fattore famiglia" potrebbe essere valutato in termini, ad esempio, di specifica modulazione dell'entità della prestazione in funzione delle caratteristiche compositive del nucleo familiare.

Si è altresì accennato alla rilevanza che nella materia assume l'ordinamento pensionistico[7]. Qui il problema, tra i tanti, è quello già ricordato della idoneità dei trattamenti a fronteggiare la necessità non solo di famiglie sempre più anziane.

Ancora, rientrano in tale ambito, oltre che, come già emerso, le politiche del lavoro volte a creare opportunità di impiego (quale famiglia senza certezza di lavoro e quindi di reddito?), quelle in particolare mirate a incrementare l'occupazione femminile e a favorire la conciliazione tra vita e lavoro. È palese il rilievo che assume, come già si è detto, il tema dell'incremento dell'occupazione femminile e la funzionalità a tal fine delle politiche di conciliazione tra vita e lavoro, come traspare

7. In proposito si ricorda che nel disporre l'innalzamento dell'età minima per l'accesso al pensionamento delle dipendenti da pubbliche amministrazioni, il legislatore ha previsto che le economie derivanti confluiscano in un fondo per essere destinate a interventi dedicati a politiche sociali e familiari, con particolare attenzione alla non autosufficienza e all'esigenza di conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare delle lavoratrici (art. 22-*ter* del decreto legge 78/2009, convertito dalla legge 102/2009, come modificato dall'art. 12 del decreto legge 78/2010, convertito dalla legge 122/2010).

anche dagli interventi normativi in materia di azioni positive (ad esempio, l'art. 42 del D.Lgs. 198/2006)[8] e dall'attenzione dedicata al tema dei documenti concernenti l'occupazione femminile (ad esempio, il programma d'azione per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro *Italia 2020*, proposto dal ministro del Lavoro e dal ministro per le Pari opportunità), nonché dalla stessa ricordata delega prevista in merito nel collegato lavoro. Ma, a mio avviso, nella prospettiva propria di un ordinamento sociale per la famiglia, è il tema della conciliazione in sé e per sé ad assumere un autonomo rilievo. Difatti, la creazione di strumenti utili alla ricerca di un punto di equilibrio tra i tempi della famiglia e quelli del lavoro costituisce impegno fondamentale del legislatore non solo in una logica orientata alla promozione dell'occupazione femminile e nella prospettiva della realizzazione di una effettiva parità e di una piena condivisione dei ruoli, ma anche della compiuta realizzazione di ogni persona nella dimensione familiare e lavorativa. Difatti, sono dell'avviso che proprio in riferimento alla conciliazione tra le due funzioni familiare e lavorativa, tutte costituzionalmente qualificate, che la persona è chiamata a svolgere, la legislazione sociale per la famiglia acquista aspetti ancor più marcati di attuazione dei richiamati precetti costituzionali. Ciò in quanto la Repubblica, come si è ricordato, è chiamata a farsi carico di quelle misure intese a consentire all'individuo di contemperare gli obblighi derivanti dal suo rapporto di lavoro, laddove il lavoro è il valore fondante nella Carta costituzionale, con quelli conseguenti all'esercizio delle sue responsabilità familiari, parimenti contemplate dalla Costituzione. In proposito, in base ai suoi evidenziati principi, potrebbe perfino configurarsi un vero e proprio "diritto alla conciliazione" tra due sfere così essenziali della vita, ma altresì fondamentali per la stessa tenuta e crescita dello Stato-comunità: un diritto che è a un tempo della persona e della famiglia. Se si vuole, l'approccio, per così dire familiaristico, basato sull'art. 31 è speculare a quello più tradizionale di tipo lavoristico, cioè riguardante la compatibilità tra lavoro ed esigenze di vita, in specie familiare, evidenziata dal ricordato disposto dell'art. 37, seppur in riferimento allo *status* di madre lavoratrice, ma anche dallo stesso art. 3, comma 2, laddove la gravosità degli impegni familiari non adeguatamente supportati da una legislazione di sostegno impedirebbe al lavoratore una effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del paese.

Come l'ordinamento in proposito risponde alla sollecitazione costituzionale, cui si è aggiunta anche quella degli organismi dell'Unione Europea?[9]

Oltre ai ricordati interventi del sistema relativo ai servizi alla famiglia e quelli per l'infanzia e l'adolescenza, sul piano più propriamente giuslavoristico vi sono, come

8. Tale articolo annovera tra le azioni positive promozionali dell'uguaglianza sostanziale tra gli uomini e le donne sul lavoro, quelle (comma 2, lettera *f*) di «favorire anche mediante una diversa organizzazione del lavoro, delle condizioni e del tempo di lavoro, l'equilibrio tra responsabilità familiari e professionali e una migliore ripartizione di responsabilità tra i due sessi».

9. Ci si riferisce, tra l'altro, al parere 16/2008 del Comitato economico e sociale europeo volto a promuovere tra gli Stati europei l'adozione di misure concrete tra le quali l'utilizzo dell'orario di lavoro flessibile e comunque il ricorso a una articolazione della prestazione lavorativa compatibile con la cura dei figli.

si è detto, le disposizioni in materia di congedi parentali, volte a consentire l'espletamento degli obblighi genitoriali conseguenti alla nascita ovvero all'ingresso di un figlio nella famiglia o anche alla cura e assistenza della prole fino al raggiungimento di un limite di età[10]. Non si può certo dar conto in questa sede delle tante problematiche[11] e delle numerose proposte di intervento in materia. Ma al di là del tema costituito dalla durata dei periodi di fruizione di congedo previsti dalla normativa, vi è, come è noto, quello della limitata copertura reddituale e del come promuovere una maggiore condivisione, atteso che, oltretutto, la diversità dei livelli di reddito da lavoro tra i coniugi finisce per ostacolare la possibilità di un effettivo coinvolgimento del padre, in quanto generalmente intestatario di un trattamento retributivo più elevato. Come è noto, il Parlamento europeo in sede di esame della nuova direttiva in materia di congedi parentali ha introdotto due significative novità, tali anche per l'ordinamento italiano, che invece già prevede il congedo di maternità nella durata di venti settimane, ora previsto dallo schema di direttiva. Ci si riferisce all'incremento dall'80% al 100% dell'ultima retribuzione per il congedo di maternità e la previsione di congedi autonomi di paternità di almeno due settimane sempre con medesimo parametro retributivo del 100%. Le reazioni suscitate da tali proposte costituiscono l'ennesima dimostrazione di come sia difficile contemperare esigenze sociali e individuali fondamentali, quali sono quelle connesse all'effettivo esercizio del ruolo genitoriale, con esigenze economiche di sistema (connesse agli oneri finanziari derivanti dal previsto incremento), ma anche produttive e organizzative. Inoltre, sullo sfondo, si paventa un effetto boomerang di tali misure sull'occupazione femminile a causa delle maggiori onerosità e rigidità. Senonché, al di là di tali prospettive di riforma prefigurate a livello europeo, va registrato che è intervenuto in materia, da ultimo, il menzionato collegato lavoro, prevedendo, nell'ambito della ricordata delega intesa al riordino della normativa in materia di occupazione femminile, anche il criterio di rivedere la normativa sui congedi parentali, «con particolare riferimento all'estensione e alla durata di tali congedi e all'incremento della relativa indennità al fine di incentivarne l'utilizzo».

Accanto a tale normativa, vanno richiamate le misure intese a consentire l'espletamento di obblighi di assistenza e cura verso figli portatori di handicap (il già richiamato D.Lgs. 151/2001, ma anche l'art. 33 della legge 5 febbraio 1992, n. 104); quelle contemplanti permessi per gravi motivi familiari (art. 4 della legge 53/2000) e i permessi e misure per i lavoratori che assistono parenti e affini con handicap in situazioni di gravità (legge 104/1992). Il collegato lavoro ha peraltro introdotto modifiche proprio alla legge 104/1992, restringendo l'ambito soggettivo dei fruitori dei permessi per l'assistenza a portatori di handicap e intervenendo sulle modalità di utilizzo e ha

10. La normativa in materia di congedi parentali trae origine dalla legge 1204/1971 in materia di congedi per maternità e paternità per lavoratori subordinati, poi estesi ai lavoratori autonomi dalla legge 535/1987 e, da ultimo, a quelli cosiddetti parasubordinati, quali i lavoratori a progetto, della legge 296/2006. Il sistema è stato ridefinito dalla legge 8 marzo 2000, n. 53, per poi approdare al Testo Unico di cui al D.Lgs. 26 marzo 2001, n. 151 e successive modificazioni e integrazioni.

11. Si pensi, ad esempio, ai problemi derivanti dall'applicazione al lavoro autonomo e ai conseguenti redditi di una disciplina nata in funzione di redditi da lavoro dipendente.

altresì attribuito al governo una delega per riordinare complessivamente la materia dei congedi (oltre che dei permessi e delle aspettative) entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge.

Sempre tra le misure adottate per consentire l'assolvimento da parte del lavoratore degli impegni familiari, si possono ricordare quelle per favorire il ravvicinamento familiare ai dipendenti di amministrazioni pubbliche in presenza di figli con meno di tre anni (art. 3, comma 105, della legge 350/2003, che ha inserito l'art. 42-*bis* nel citato Testo Unico 151/2001).

Ma, ciò detto, il resto della ordinaria vita lavorativa e familiare, con le correlate esigenze di assolvere le incombenze connesse alla presenza di figli di età superiore agli otto anni piuttosto che di familiari anziani e/o in situazioni di difficoltà se non di non autosufficienza, è rimasto fin qui sostanzialmente estraneo a uno specifico intervento giuslavoristico. Per la verità, come già si è avuto modo di evidenziare, il legislatore ha avvertito questo problema soprattutto sotto il profilo della promozione dell'occupazione femminile e della valorizzazione e riequilibrio della presenza femminile nei contesti lavorativi (art. 42 del D.Lgs. 198/2006). Così come possono poi in proposito ricordarsi le disposizioni dell'art. 9 della legge 53/2000 relative al finanziamento di specifici progetti innovativi intesi a favorire la conciliazione fra i tempi di vita e quelli di lavoro. Non a caso nella stessa direzione, cioè quella di promuovere l'occupazione femminile, si muove il ricordato collegato lavoro, con la più volte citata delega per il riordino della normativa in materia, laddove tra i criteri posti vi sono anche quelli di prevedere «incentivi e sgravi contributivi mirati a sostenere i regimi di orari flessibili legati alla necessità della conciliazione tra lavoro e vita familiare, nonché a favorire l'aumento dell'occupazione femminile», e di rafforzare gli istituti previsti dal citato art. 9 della legge 53/2000, con particolare riferimento al lavoro a tempo parziale e al telelavoro.

Tuttavia, al di là di tali misure promozionali e/o sperimentali, l'esigenza di conciliare l'attività lavorativa con le esigenze connesse alla vita ordinaria della famiglia, piuttosto che a situazioni particolari non regolate dalla normativa, è stata fin qui sostanzialmente rimessa, oltre che al rapporto individuale datore-lavoratore, alle parti sociali e quindi alla contrattazione collettiva. Di conseguenza viene a risultare sempre più determinante ed essenziale il ruolo degli attori sociali, in quanto protagonisti nella creazione di un ambiente di lavoro realmente inclusivo ovvero di un contesto aziendale favorevole alla famiglia.

A tal fine possono difatti essere utilizzati in chiave *family friendly* istituti lavoristici di carattere generale quali le possibilità offerte dal lavoro a tempo parziale[12], dal

12. In proposito si può, tra l'altro, ricordare una recente risposta a un interpello da parte del ministero del Lavoro e delle politiche sociali (n. 68 del 31 luglio 2009) proprio in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro e diritto a forme di flessibilità dell'orario e dell'organizzazione del lavoro. Richiamandosi all'art. 37 della Costituzione, oltre che al parere 18/2008 del Comitato economico e sociale europeo, nella risposta si afferma difatti che «Il datore di lavoro, ancorché non presenti progetti di richiesta di contributi per la promozione di azioni volte ad incentivare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, non è esonerato dal dovere di leale collaborazione sotto i profili della buona fede, correttezza e ragionevolezza nello svolgimento del rapporto di lavoro. Pertanto lo stesso è tenuto a valutare con la mas-

telelavoro, dalla modulazione dell'orario di lavoro e dell'organizzazione aziendale, dalla banca delle ore. Le concrete esperienze registratesi sul territorio hanno dimostrato che il ricorso a tali misure ha comportato benefici effetti in termini di calo dell'assenteismo, incremento della produttività, benessere organizzativo, riduzione della conflittualità, motivazione, senso di appartenenza e "fidelizzazione". Proprio per questo gli interventi al riguardo devono essere intensificati e raffinati, alla luce dell'esperienza maturata in termini certamente operativi, ma anche normativi. Da un lato, difatti, si tratta di diffondere la conoscenza della positività delle esperienze, anche in termini di analisi costi/benefici, dall'altro potrebbe aiutare il ricorso a metodi, quali quelli dell'audit, volti a certificare un clima aziendale *family friendly* cui possano conseguire da parte dell'ordinamento riconoscimenti utili a vario fine. Ciò contribuirebbe anche a una più decisa azione delle parti sociali, oltre che delle istituzioni. Al riguardo, si può osservare che se la contrattazione aziendale costituisce certamente la sede naturale per tale tipo di interventi, in quanto da commisurare alla specificità dei diversi contesti organizzativi, produttivi e territoriali, è pur vero che tale sede contrattuale, attese le caratteristiche del nostro sistema produttivo, ha una diffusione limitata. Proprio per questo nella direzione auspicata potrebbero aiutare accordi quadro in materia a livello nazionale, così come orientare il sistema della bilateralità in funzione di promozione e supporto alle azioni. Naturalmente, come l'esperienza dimostra, l'efficacia delle misure è certamente rafforzata in presenza di accordi e protocolli con tutti gli attori del sistema, comprese le istituzioni locali, intese a creare sul territorio un clima favorevole alla conciliazione (attraverso, ad esempio, l'organizzazione dei servizi e del sistema dei trasporti e di mobilità, la modulazione degli orari ecc.). Del resto, che questa sia la strada maestra era stato già intuito dalla legge 53/2000 in materia di riorganizzazione dei tempi della città; legge rimasta, sul punto, largamente inattuata.

Il ricorso a istituti giuslavoristici generali è, tuttavia, esposto inevitabilmente ai mutamenti che tali istituti subiscono nel tempo in funzione delle finalità precipue cui sono preordinati, così come ovviamente al mutare dei contesti e delle esigenze economico-organizzative. Si vuol dire cioè che regolazioni normative di tali istituti pensate prioritariamente per altre finalità – quali quelle di creare opportunità di occupazione e in situazioni di crisi di mantenerla, di ridurre il costo del lavoro anche attraverso modelli di organizzazione del lavoro più flessibili ed efficienti, di incrementare la produttività attraverso il ricorso a un maggior impegno orario – possono determinare implicazioni negative sulla stessa possibilità di utilizzarli in chiave conciliativa. In questa direzione sembrano andare alcuni recenti interventi in tema di collocazione temporale della prestazione e di tipologie contrattuali. Si pensi, ad esempio, ri-

sima attenzione ogni soluzione utile ad agevolare l'assolvimento della funzione genitoriale del dipendente, in particolare attraverso una diversa organizzazione del lavoro o una flessibilizzazione degli orari. Tale valutazione, evidentemente, andrà effettuata con riferimento al caso concreto, avendo riguardo alla oggettiva e comprovata situazione di difficoltà familiare e alle documentate esigenze di accudienza ed educative della prole». È peraltro evidente la densità di implicazioni di tali enunciazioni sul piano giuridico e fattuale.

guardo a un istituto ritenuto prioritario nel poter assolvere la funzione conciliativa qual è il rapporto di lavoro a tempo parziale, alle modifiche intervenute in senso restrittivo sulla relativa disciplina operante nella pubblica amministrazione[13].

A questo punto procediamo ad alcune considerazioni conclusive da aggiungere a quelle specifiche già svolte, tralasciando quelle relative a problematiche affrontate specificamente in altri punti di questo volume, quali quelle relative alla fiscalità per la famiglia, al quoziente familiare, alle implicazioni del nuovo scenario federalista, ai servizi per la famiglia.

Dal punto di vista strettamente ordinamentale, la maggiore criticità è, a mio avviso, proprio l'assenza, protrattasi a lungo, di una piena consapevolezza nel legislatore dello stesso rilievo innanzitutto costituzionale del fattore famiglia e della sua trasversalità rispetto a una pluralità di politiche settoriali. Tale mancanza, che è anche di tipo culturale, è per di più acuita dalla stessa disarticolazione e frammentarietà dell'ordinamento in difetto di un forte raccordo e collaborazione tra i vari livelli di competenza istituzionale. Ciò ha impedito il crearsi di una legislazione sociale per la famiglia globalmente ispirata alla ricordata *mission* costituzionale che tutti gli attori istituzionali sono chiamati ad assolvere, *mission* sorretta, a sua volta, da una forte e condivisa *vision*, seppure poi articolata nei diversi livelli di governance.

Ne è conseguita l'elaborazione per successiva stratificazione di un sistema normativo per buona misura non direttamente funzionale allo scopo, ma piuttosto sommatoria di interventi in gran parte assunti a diverso titolo e per altre finalità nell'ambito dell'ordinamento e specificamente nel più ampio sistema del welfare. Ne è conseguito, altresì, un costante ritardo nel cogliere le nuove dinamiche, nell'affrontare le nuove sollecitazioni, nell'attivazione delle parti sociali e tutti gli attori del sistema (anche alla luce del ricordato principio di sussidiarietà), nell'apprestare risposte efficaci ai nuovi bisogni, nel riqualificare conseguentemente la spesa pubblica.

Peraltro, anche laddove il legislatore è intervenuto tempestivamente su aspetti importanti, le attuazioni non sono state integrali e coerenti. Basterà ricordare le già rilevate carenze in materia di attuazione della legge 53/2000 sul coordinamento dei tempi della città e della legge 328/2000 in materia di servizi alla famiglia, oppure, con ancora maggiore significatività, alla mancata attuazione della previsione costituzionale in ordine alla indispensabile determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

E non è un caso che la stessa complessità e pluralità dei livelli e conseguentemente dell'iter formativo degli atti normativi costituisca ostacolo oggettivo alla loro tempestiva adozione. In proposito, del resto, una delle difficoltà è costituita dalla co-

13. Dapprima, nel 2008, con l'art. 73 del decreto legge 112/2008, si è intervenuti sulle più favorevoli disposizioni del settore pubblico, riconducendole a quelle del settore privato ove, come è noto, la trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale è, salvo casi specifici, frutto della volontà negoziale delle parti e non già un vero e proprio diritto del dipendente come stabilito dalla previgente disciplina nel settore pubblico. Ora, con il richiamato intervento normativo, il cosiddetto collegato lavoro (art. 16), si prevede che entro 180 giorni dalla pubblicazione della legge l'amministrazione possa sottoporre a nuova valutazione i provvedimenti di concessione della trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale adottati precedentemente alla data di entrata in vigore del citato decreto legge 112/2008, seppur nel rispetto dei consueti canoni di buona fede e correttezza contrattuale.

struzione di strumenti regolatori, non tradizionali nel sistema delle fonti, che nel rispetto delle competenze e delle autonomie possano comunque operare efficacemente in direzione di una armonizzazione e integrazione sinergica delle misure e dei livelli di intervento (direttive, linee-guida, definizione di standard, accordi e protocolli ecc.).

Ulteriore segnale dell'assenza di una espressa valorizzazione del fattore famiglia è costituito, poi, dalla stessa difficoltà di individuare uno specifico target "famiglia" negli interventi normativi, potendo le misure aventi incidenza sostanziale su di essa essere differentemente qualificate e denominate. La circostanza assume ancor più evidenza con riguardo alle normative di competenza regionale in materia socio-assistenziale, nelle quali diviene oltretutto difficile ricostruire la quota di risorse effettivamente *family oriented*. A ciò si aggiunga la pluralità e la diversificazione degli approcci delle politiche per la famiglia, pensate ora avendo a riferimento il modello costituzionale, ora quello fattuale, con riguardo a nuclei i più variamente composti.

Sotto il profilo più direttamente d'ordine finanziario, è poi evidente che la stessa ampiezza della platea dei destinatari determini la difficoltà di impostare interventi realmente efficaci in termini di impatto e di risultati, così come di prevedere misure aggiuntive, rispetto a quelle di carattere generale, correlate alla presenza di un nucleo familiare (cioè, ad esempio, un *quid pluris* a una prestazione economica che l'ordinamento possa riconoscere in presenza di una appartenenza familiare). Ancora, viene sempre più in evidenza il problema di come conciliare l'universalità degli interventi propri del sociale e dei diritti di cittadinanza con la loro selettività ovvero con i ridotti stanziamenti a disposizione, sempre più costruiti in termini di tetti di spesa e come tali incompatibili con diritti assoluti, così come quello dell'equilibrio fra intervento pubblico e apporti della società civile.

Il quadro è certamente reso oggi ancor più difficile dai problemi derivanti dalla crisi in atto e dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica. Tali problemi, difatti, nell'affliggere il sistema di welfare in generale, corrono per ciò il rischio di incidere negativamente sulle pur affermate prospettive di miglioramento del welfare familiare (come, ad esempio, sulla già ricordata attuazione del punto della delega relativo all'estensione e alla durata dei congedi parentali e all'incremento della relativa indennità). Rischio tanto più da evitare ove si consideri la funzione centrale ed essenziale svolta dalla famiglia, e per essa dal sistema di welfare familiare, per la crescita della persona, per il rafforzamento della coesione sociale, dunque per lo stesso sviluppo equilibrato del paese.

3
I fenomeni demografici nel corso di vita familiare

di *Giulia Rivellini*, *Valeria Bordone* e *Livia Elisa Ortensi**

3.1
Eventi demografici e forme di famiglia. Una lettura intrecciata e per fasi

La famiglia, quando non è unipersonale, è costituita da un insieme di persone coabitanti che, per effetto di vincoli di varia natura, si relazionano tra tempi di vita, bisogni ed eventi, personali e comuni. La famiglia è infatti considerata figurativamente come un luogo in cui le linee biografiche di più persone si intrecciano, punteggiandosi di eventi cruciali che definiscono le tappe più significative del suo ciclo di vita. In tale ottica, le scelte individuali e di coppia, relative ai tempi e ai modi di formazione e dissoluzione delle unioni, oltre che ai comportamenti riproduttivi, hanno come esito un aumento della varietà della morfologia della famiglia italiana.

Occuparsi della famiglia, mettendo a fuoco le sue più recenti e significative trasformazioni, richiede perciò una lettura congiunta e multidimensionale dei fenomeni coinvolti nelle fasi tipiche del suo corso di vita: la formazione (PAR. 3.3), che ha inizio con il matrimonio o altra forma di unione e termina con la nascita di un primo figlio; l'estensione (PAR. 3.4), che si conclude con la nascita dell'ultimo figlio; la contrazione (PAR. 3.5), che inizia con l'uscita del primo figlio e termina con quella dell'ultimo; la dissoluzione (PAR. 3.6) o scioglimento, che si avvia con la morte del primo coniuge/partner o con l'interruzione del rapporto coniugale o di convivenza e termina con la morte dell'altro coniuge/partner o con un nuovo matrimonio o convivenza.

L'approccio del *family life course*, seppur schematico e di tipo tassonomico, consente di sviluppare il presente capitolo per frammenti, analizzando i pezzi più importanti del puzzle e ricomponendoli poi in una visione sintetica di rilettura dei più recenti cambiamenti che hanno coinvolto il modo di fare famiglia in Italia.

Nell'ultimo paragrafo si inserirà l'Italia in un quadro più ampio, offrendo un confronto internazionale su matrimoni, convivenze, fecondità, divorzi e uscita dei giovani dalla casa dei genitori. Facendo attenzione a richiamare paesi con situazioni socio-demografiche più o meno vicine a quella italiana.

* Giulia Rivellini ha curato i PARR. 3.1, 3.2, 3.6, 3.7, Valeria Bordone il PAR. 3.8 e Livia Elisa Ortensi i PARR. 3.3, 3.4, 3.5).

L'approccio nell'uso delle fonti è di tipo *multi-source*: in base alla tematica affrontata si utilizzerà la fonte amministrativa, campionaria o censuaria più adeguata al caso. I fenomeni vengono descritti effettuando anche confronti nel tempo e nello spazio, laddove consentito dalla produzione statistica ufficiale nazionale e internazionale. Le comparazioni con il contesto internazionale saranno sviluppate sulla base di dati Eurostat e OECDstat.

3.2
Nel cuore dei più recenti cambiamenti delle tipologie familiari

L'evoluzione dei fattori dinamici (natalità, mortalità, migratorietà) della popolazione e i cambiamenti nei modi e nei tempi di formazione e dissoluzione delle unioni hanno prodotto radicali trasformazioni non solo nelle caratteristiche complessive della popolazione, ma anche nella sua fondamentale articolazione in famiglie. Molte pagine sono state scritte su questo tema e le aree informative utili a sviscerarlo si sono nel tempo arricchite e integrate vicendevolmente. Consapevoli della vastità e complessità dell'argomento, richiameremo in questo paragrafo solo quei cambiamenti riconosciuti sul piano nazionale e internazionale come i più significativi. Per fare ciò riporteremo, con l'aiuto di grafici e tabelle, i risultati del più completo sistema integrato di indagini multiscopo sulla famiglia.

Confrontando le cifre dell'ultima riga della TAB. 3.1 scopriamo che il numero totale delle famiglie in Italia, nel corso degli ultimi quindici anni, è aumentato di quasi 4 milioni. Incremento che non stupisce molto se consideriamo che quasi tutta la popolazione italiana vive in famiglia e che il numero medio di componenti si è abbassato da 2,9 nel 1988 a 2,5 nel 2008-09.

La componente più significativa di tale crescita è imputabile alle *famiglie senza nucleo*, che da poco più di 4 milioni nel 1988 arrivano con l'ultima rilevazione disponibile a oltre 7, pari a poco più del 30% sul totale delle famiglie italiane. Un incremento del 75% per un periodo che non copre nemmeno un quarto di secolo. D'altronde il peso dei single (famiglie con un solo componente) è passato dal 19 al 28%, vale a dire che più di un quarto delle famiglie italiane oggi è costituito da persone sole. Una crescita significativa si rileva anche per la formula "coppia senza figli", che passa dal 18,7 al 21% nel 2008-09, mentre sono in diminuzione le coppie con figli, pari a più del 50% delle famiglie di venti anni fa, oggi scese a meno del 40% (52,1% nel 1988 e 39,1% nel 2008-09). La quota di famiglie con due o più nuclei continua a essere irrisoria e stabile nel tempo.

La struttura della famiglia sembra quindi semplificarsi, non riconoscendosi più nelle forme plurinucleari, e soprattutto riducendosi in ampiezza, anche quando si considerano i nuclei e quindi si è in presenza di una relazione tra almeno due persone, che molto spesso non si arricchisce di nuovi componenti. Dal 1988 l'incremento del peso delle famiglie composte da uno o due componenti (single o coppia) non mostra interruzioni, fino a rappresentare oggi più della metà delle famiglie italiane (55,4%, contro il 42,9 nel 1988). Viceversa sono in calo le famiglie

TABELLA 3.1
Famiglie per tipologia (dati in migliaia e per 100 famiglie, anni 1988, 1998 e medie 1993-94, 2002-03, 2005-06, 2008-09)

	1988		1993-94		1998		2002-03		2005-06		2008-09	
Tipologie	Dati in migliaia	%	Dati in migliaia	%	Dati in migliaia	%	Dati in migliaia	%	Dati in migliaia	%	Dati in migliaia	%
Famiglie senza nuclei	4.116	20,7	4.739	22,9	5.000	23,6	6.029	27,2	6.439	28,1	7.220	30,1
Una persona sola	3.832	19,3	4.369	21,1	4.594	21,7	5.624	25,4	5.977	26,1	6.736	28,1
Famiglie con un nucleo	15.510	78,0	15.654	75,8	15.952	75,2	15.866	71,5	16.183	70,7	16.488	68,8
Un nucleo senza altre persone	14.716	74,1	14.866	72,2	15.080	71,1	14.985	67,5	15.351	67,0	15.646	65,2
Coppie senza figli	3.534	17,8	3.863	18,7	4.145	19,5	4.250	19,2	4.574	20,0	4.779	19,9
Coppie con figli	9.810	49,4	9.436	45,7	9.377	44,2	9.049	40,8	8.944	39,0	8.926	37,2
Un solo genitore con figli	1.372	6,9	1.567	7,6	1.557	7,4	1.685	7,6	1.833	8,0	1.942	8,1
Un nucleo con altre persone	793	4,0	788	3,8	872	4,1	881	4,0	832	3,6	842	3,5
Coppie senza figli	169	0,9	210	1,0	245	1,2	286	1,3	260	1,1	254	1,1
Coppie con figli	535	2,7	469	2,3	508	2,4	446	2,0	424	1,9	438	1,8
Un solo genitore con figli	89	0,4	109	0,5	118	0,6	148	0,7	147	0,6	150	0,6
Famiglie con due o più nuclei	247	1,2	272	1,3	260	1,2	292	1,3	286	1,0	271	1,1
Totale	19.872	100	2.665	100	21.211	100	22.187	100	22.907	100	23.979	100

Fonte: ISTAT, *Indagine multiscopo sulle famiglie*, anni vari.

composte da tre o più componenti, che perdono più di dieci punti percentuali passando dal 57,2% nel 1988 al 44,5% nel 2008-09. In particolare sono le famiglie numerose a essere sempre meno frequenti: se infatti nel 1988 quelle con cinque componenti e più ammontavano al 10,8%, dieci anni dopo erano già scese al 7,7, per arrivare oggi a rappresentare uno scarso 6% del totale delle famiglie italiane (TAB. 3.2).

TABELLA 3.2
Famiglie per numero di componenti (per 100 famiglie, anni vari)

Numero componenti	1988	1994-95	1998-99	2002-03	2006-07	2007-08	2008-09
Uno	19,3	21,1	22,2	25,3	26,4	27,3	28,1
Due	23,6	25,4	26,2	25,8	27,5	27,5	27,3
Tre	23,1	23,3	22,9	22,0	21,8	21,3	20,8
Quattro	23,3	21,8	21,0	20,0	18,2	18,0	17,8
Cinque e più	10,8	8,4	7,7	6,8	6,1	6,0	5,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonti: ISTAT, *La misurazione delle tipologie familiari nelle indagini di popolazione*, "Metodi e norme", 46, 2010 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20100802_00/met_norme_10_46_misurazione_tipologie_familiari_indagini_popolazione.pdf); ISTAT, *La vita quotidiana nel 2009. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"*, "Informazioni", 2010, 5 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20110121_00/inf_10_05_la_vita_quotidiana_nel_2009.pdf).

Queste prime due tabelle già ci dicono tanto dei processi in atto nella realtà italiana degli ultimi vent'anni, segnata da una *nuclearizzazione*, ovvero da un progressivo ridursi delle forme familiari estese e plurinucleari, fino alla scomparsa del nucleo stesso (*denuclearizzazione*) – quando si sceglie o ci si trova a vivere da soli – e da una *polverizzazione* delle forme di famiglia, ovvero da un aumento del numero di famiglie e una contemporanea riduzione del numero medio di componenti.

Con riferimento all'incremento delle famiglie senza nuclei, la cui stragrande maggioranza è formata da una sola persona (6.450.000, pari al 93% delle famiglie senza nuclei), secondo gli ultimi dati disponibili più della metà di questo gruppo (3.647.000) sono persone sole ultrasessantenni, e tra queste più di tre persone su quattro sono donne (75,7%, pari a 2.762.000 donne). Numeri importanti perché mostrano un altro tratto peculiare della realtà italiana, quale è la bassa istituzionalizzazione delle persone anziane, resa possibile anche da una rete familiare non convivente di cura e assistenza. D'altro canto questo segnala anche la presenza di un folto gruppo di persone in stato di bisogno, dovuto soprattutto all'età avanzata.

Altri rilevanti cambiamenti nelle forme di unione si evidenziano dalla TAB. 3.3, soffermandosi sui dati relativi all'Italia complessivamente considerata. Le famiglie costituite da libere unioni, cioè non sancite da un matrimonio, al di là dell'enfasi me-

TABELLA 3.3

Indicatori relativi a famiglie, nuclei familiari e coppie per tipologia e ripartizione geografica (Italia, medie 2002-03 e 2008-09)

Anni	Single (*a*)	Famiglie con almeno 5 componenti (*a*)	Famiglie estese (*a*) (*c*)	Coppie con figli (*b*)	Coppie senza figli	Monogenitore (*b*)	Coppie non coniugate (*d*)	Famiglie ricostituite (*d*)
				Nord-Ovest				
2002-03	28,1	4,0	4,0	54,9	33,4	11,7	5,4	6,0
2008-09	30,5	3,6	3,5	52,9	34,5	12,6	7,2	7,1
				Nord-Est				
2002-03	25,5	5,3	5,9	55,6	32,9	11,5	6,2	6,3
2008-09	28,7	4,8	5,2	53,3	35	11,7	8,0	7,5
				Centro				
2002-03	27,6	5,5	6,9	56,4	31,1	12,5	3,5	4,8
2008-09	30,1	5,2	6	53,5	32,1	14,4	6,0	7,1
				Sud				
2002-03	21,1	11,4	5,5	65,6	22,3	12,1	1,7	3,1
2008-09	23,3	9,5	4,8	63,3	23,8	12,9	2,1	3,5
				Isole				
2002-03	22,5	9,7	4,2	65,0	23,3	11,7	1,7	3,0
2008-09	26,5	8,4	3,8	60,3	25,8	14	3,3	4,6
				Italia				
2002-03	25,4	6,8	5,3	58,9	29,2	11,9	3,9	4,8
2008-09	28,1	5,9	4,6	56,3	30,7	13	5,5	6,1

a) Per 100 famiglie della stessa zona.
b) Per 100 nuclei familiari della stessa zona.
c) Famiglie composte da due o più nuclei o da un nucleo familiare con altre persone aggregate.
d) Per 100 coppie familiari della stessa zona.

Fonti: ISTAT, *La vita quotidiana nel 2008. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"*, "Informazioni", 2009, 7 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20100319_01/inf_09_07_vita_quotidiana08.pdf) e altre indagini multiscopo dell'ISTAT, *La vita quotidiana nel 2009. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"*, in "Informazioni", 2010, 5.

diatica, non superano la soglia del 6% e quelle "ricostituite", cioè formatesi dopo lo scioglimento di una precedente unione coniugale da parte di almeno uno dei due partner, la toccano appena (6,1%). Si conferma inoltre la relativa esiguità delle forme di famiglia non tradizionali come le famiglie "estese".

Uno sguardo alla disaggregazione per ripartizione territoriale evidenzia come le diverse zone del paese registrano strutture familiari che ne rispecchiano le peculiarità. Al Nord e al Centro, per effetto di una struttura di popolazione più anziana, il peso delle famiglie costituite da una persona sola è più alto rispetto al Sud e alle isole. Le famiglie estese sono molto più diffuse al Sud che non al Nord, per comportamenti fino a poco tempo fa più fecondi delle coppie residenti nelle ripartizione meridionale rispetto a quelle del Settentrione.

Il peso delle coppie senza figli così come quello delle coppie non coniugate è lievemente aumentato in tutte le ripartizioni territoriali, mentre l'incidenza delle famiglie estese e ricostituite continua a essere bassa. Più significativa appare invece la quota dei nuclei monogenitore per tutte le ripartizioni territoriali, esito dell'accresciuta e generalizzata instabilità coniugale di coppie con figli (cfr. PAR. 3.6).

I mutamenti sinteticamente descritti, pur consistenti e diffusi, non cancellano una delle peculiarità persistenti nel modo di fare famiglia in Italia, quale è la presenza di legami familiari forti, segnalata da una letteratura ormai consolidata[1]. Le forme di famiglia mutano, è vero, ma la relazione di sangue tra genitori e figli si mantiene. Coerentemente con tale tipo di legame i figli tendono a rimanere più a lungo con i genitori, a percorrere più lentamente che in passato – e rispetto ai coetanei europei – le tappe che portano all'autonomia dell'età adulta, a stabilirsi vicino alla loro abitazione (prossimità abitativa) dopo l'uscita dalla famiglia di origine e a mantenere un intenso e duraturo interscambio affettivo e strumentale lungo tutto il corso di vita e tornare da loro in caso di rottura coniugale[2].

Entro questa cornice, andiamo ora a scoprire quali comportamenti individuali e di coppia hanno innescato i meccanismi di trasformazione del modo di fare e disfare famiglia. Scopriremo una molteplicità di fattori demografici.

1. G. Dalla Zuanna, G. A. Micheli (eds.), *Strong Family and Low Fertility: A Paradox?*, Kluwer, Dordrecht 2004; G. A. Micheli (a cura di), *Strategie di family formation. Cosa sta cambiando nella famiglia forte mediterranea*, FrancoAngeli, Milano 2006.

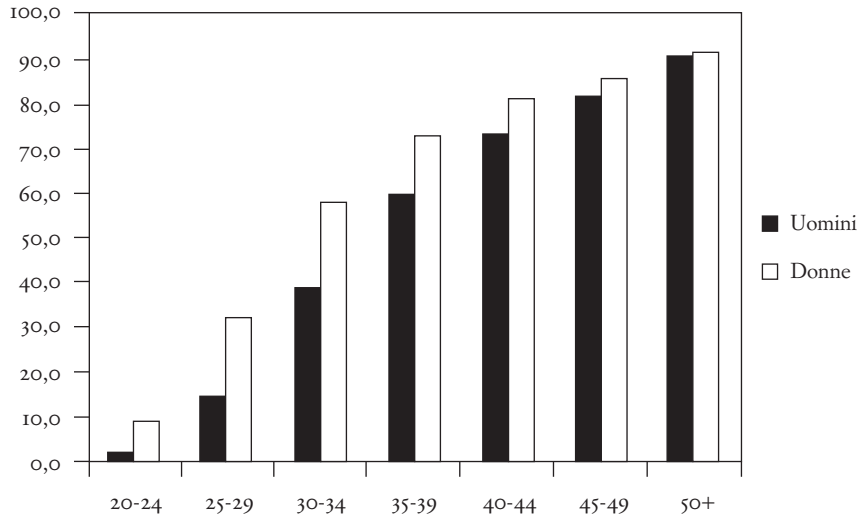
2. Cfr. A. Aassve, F. C. Billari, S. Mazzuco, F. Ongaro, *Leaving Home Isn't Easy: A Comparative Longitudinal Analysis of ECHP Data*, Max Planck Institute for Demographic Research, Rostock 2001; M. Barbagli, M. Castiglioni, G. Dalla Zuanna, *Fare famiglia in Italia*, il Mulino, Bologna 2003; F. C. Billari, A. Vitali, *Becoming an Adult in Different Welfare Regimes: An Analysis Based on the 2004-05 European Social Survey*, contributo presentato al convegno *Social Exclusion and the Changing Demographic Portrait of Europe*, Budapest, 6-8 settembre 2007, in http://www.demografia.hu/letoltes/SDT2007/Eloadas_PDF/Billari_Vitali.pdf; M. Livi Bacci, *Avanti giovani alla riscossa. Come uscire dalla crisi giovanile in Italia*, il Mulino, Bologna 2008; E. Santarelli, F. Cottone, *Italiani bamboccioni: fino a quando?*, in "Neodemos", 1° ottobre 2009; G. Rivellini, S. Zaccarin, *Relational Strategies in Italian Young-family Keepers*, comunicazione presentata alla quarantacinquesima riunione scientifica della Società italiana di statistica, Padova 2010 (http://homes.stat.unipd.it/mgri/SIS2010/Program/contributedpaper/743-1563-1-DR.pdf).

3.3
Il processo di formazione della famiglia: dal matrimonio alle forme di convivenza non formalizzate

3.3.1. Tradizione in mutamento: i matrimoni

Nonostante le differenti tendenze in atto in ambito internazionale (cfr. PAR. 3.8), il matrimonio in Italia rimane una realtà consolidata e quasi universale, tanto che al 1° gennaio 2010 il 91% degli ultracinquantenni residenti e oltre il 70% di quelli tra i 40 e i 50 anni si erano sposati almeno una volta. Se questo dato conferma in modo inequivocabile la persistente popolarità dell'unione formale, anche in un contesto marcatamente familistico come l'Italia si stanno progressivamente affermando alcuni evidenti mutamenti relativi a cadenza e intensità, cui si accompagna, anche se con importanti differenze territoriali, la graduale diffusione delle unioni libere.

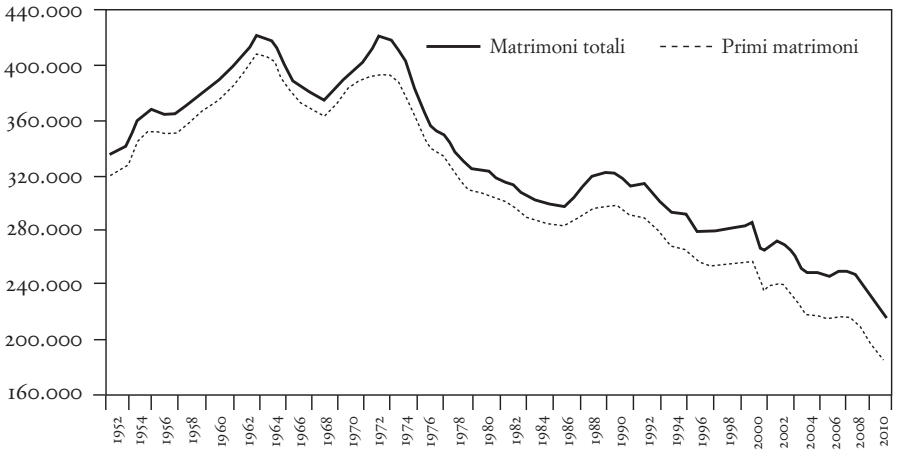
FIGURA 3.1
Persone entrate almeno una volta in unione per classi d'età (valori percentuali, popolazione residente al 1° gennaio 2010)



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, popolazione residente per età, sesso e stato civile al 1° gennaio 2010.

A partire dagli anni Settanta, il matrimonio ha conosciuto un irreversibile declino (FIG. 3.2); nello stesso arco temporale, la propensione a sposarsi si è ridotta del 40%, una tendenza che ha già determinato un aumento del celibato definitivo tanto che, se il trend si rivelasse persistente, la proporzione di non celibi si ridurrebbe dai livelli attuali al 50-60% degli attuali giovani.

FIGURA 3.2
Numero di matrimoni totali, primi matrimoni e successivi celebrati in Italia (valori assoluti, 1952-2010*)



* Il dato relativo al 2010 è provvisorio.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, rilevazioni dei matrimoni 1952-2010.

Tale contrazione è accentuata dal sovrapporsi di mutamenti nella cadenza oltre che nell'intensità della nuzialità: più che altrove, infatti, è in atto un continuo prolungamento della permanenza dei giovani nella famiglia d'origine (cfr. PAR. 3.5) e della durata dei fidanzamenti. Ciò si traduce in un aumento dell'età media al matrimonio di circa sei-sette anni rispetto ai primi anni Settanta, che ha portato agli attuali 33 anni in media per gli uomini e 30 per le donne (FIG. 3.3).

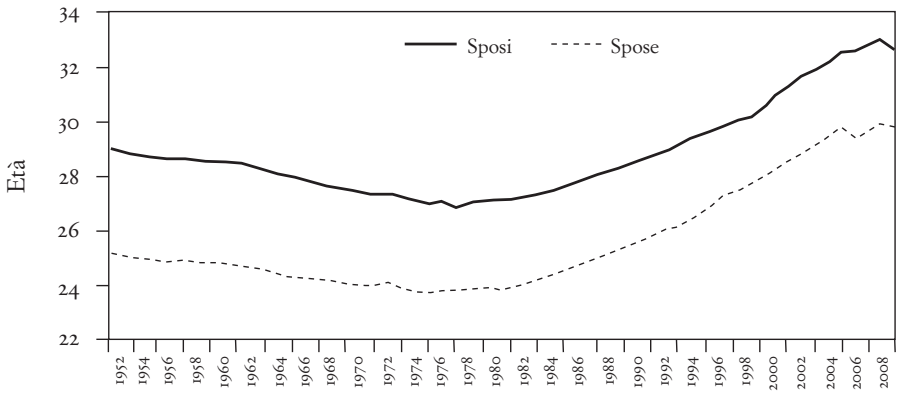
Se il matrimonio perde di attrattiva tra celibi e nubili, un segnale di vitalità arriva invece da coloro che hanno alle spalle un'esperienza precedente: le unioni successive, infatti, sono passate dal 6,5% del 1972 al 14,3% del 2009, pari a circa 33.000 nuove famiglie.

Un altro fenomeno di rilevante rinnovamento legato alla veloce trasformazione dell'Italia in un paese di immigrazione è quello dei matrimoni con almeno un coniuge straniero, una tipologia in crescita per molti anni che ha conosciuto una forte battuta d'arresto nel 2009 anche a causa di alcune restrizioni normative relative ai matrimoni misti poi bocciate dalla Corte costituzionale[3].

Nel 2009 sono state celebrate solo 32.000 nozze di questo tipo (pari al 14% del totale dei matrimoni), con una contrazione più marcata per i matrimoni misti (21.000 celebrazioni, 3.191 in meno rispetto al 2008).

3. Si tratta della sentenza 25 luglio 2011, n. 245, che ha dichiarato illegittimo l'art. 116, comma 1, del codice civile, come modificato dall'art. 1, comma 15, della legge 15 luglio 2009, n. 94, che imponeva la regolarità giuridica agli stranieri che volessero sposare un cittadino italiano.

FIGURA 3.3
Età media degli sposi al primo matrimonio (1952-2009)



Fonte: ISTAT, rilevazione dei matrimoni 1952-2008.

TABELLA 3.4
Numero di matrimoni, quoziente in relazione alla popolazione e principali caratteristiche (anni vari)

Anno	Numero	Matrimoni per 1.000 abitanti	Di cui % con rito civile	Di cui con almeno un coniuge straniero
1931	276.035	6,7	2,6	–
1941	273.695	6,1	1,5	–
1951	328.225	6,9	2,4	–
1961	397.461	7,9	1,6	–
1971	404.464	7,5	3,9	–
1981	316.953	5,6	12,7	–
1991	312.061	5,5	17,5	–
2001	264.026	4,6	27,1	8,1
2005	247.740	4,2	32,8	13,3
2006	245.992	4,2	34	14
2007	250.360	4,2	34,6	13,8
2008	246.613	4,1	36,7	15
2009	230.613	3,8	37,2	13,9

Fonte: ISTAT, *Il matrimonio in Italia. Anno 2009* e dati provvisori 2010, in "Statistiche in breve", 2011 (http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20110518_00/testointegrale20110518.pdf).

3.3.2. La coesistenza di Nord e Sud demografico

L'analisi a livello nazionale rappresenta una sintesi di differenti realtà territoriali: i dati regionali, infatti, mostrano l'esistenza di una polarizzazione nei modelli di formazione familiare che si snoda lungo la direttrice Nord-Sud del paese, dove coesistono forti differenze nella propensione a contrarre matrimonio, nel tipo di rito, nei

TABELLA 3.5
Principali caratteristiche dei primi matrimoni e degli sposi per regione (2009)

Ripartizioni geografiche	Matrimoni totali	Quozienti di nuzialità (‰)	Matrimoni tra celibi e nubili		Indice di primo nuzialità (‰)		Età media al primo matrimonio	
			Valori assoluti	Valori percentuali	M	F	M	F
Nord-Ovest	53.084	3,3	42.567	80,2	405,1	470,4	33,7	30,7
Nord-Est	38.480	3,3	30.812	80,1	393,5	460,2	34,2	31,0
Centro	43.375	3,7	36.187	83,4	450,6	506,9	34,1	31,1
Sud	65.656	4,6	60.994	92,9	619,2	651,7	32,1	29,1
Isole	30.018	4,5	27.180	90,5	588,6	627,5	32,3	29,2
Italia	230.613	3,8	197.740	85,7	486,9	545,0	33,1	30,1

Fonte: ISTAT, *Il matrimonio in Italia*, cit.

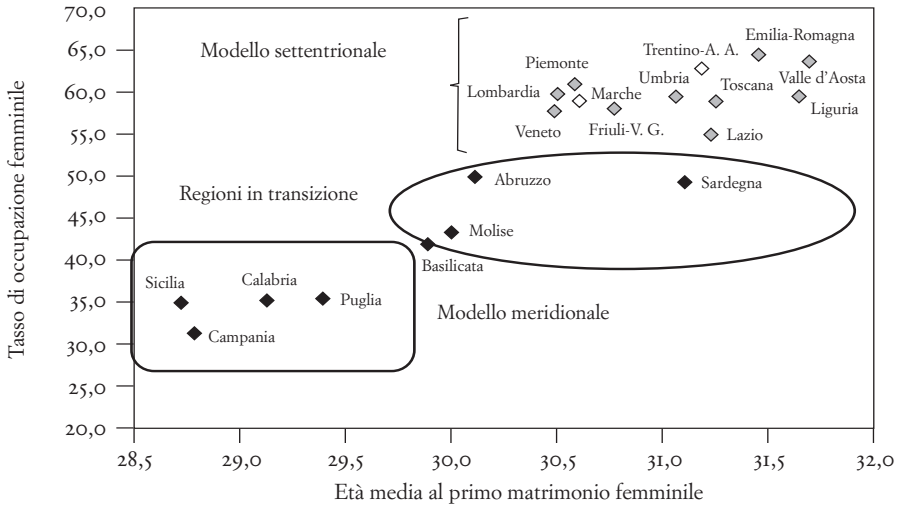
profili per età degli sposi e nella diffusione di nuovi modelli di convivenza, come coppie di fatto e LAT (*Living Apart Together*).

Si individua quindi un "modello settentrionale", caratterizzato da frequente convivenza prematrimoniale o uscita dalla famiglia per motivi diversi dalla coabitazione con un partner, matrimoni meno diffusi e più tardivi, elevata proporzione di unioni civili e successive legate anche a una più maggiore instabilità matrimoniale (cfr. PAR. 3.6), che permette una riapertura del mercato matrimoniale intorno ai 50 anni.

Al Sud, al contrario, si ha una matrimonialità in età più giovanile, con caratteristiche di maggior universalità e stabilità e con ampia diffusione delle cerimonie religiose. La convivenza è assai poco praticata, con caratteristiche differenti per presenza di figli rispetto a quanto avviene al Nord.

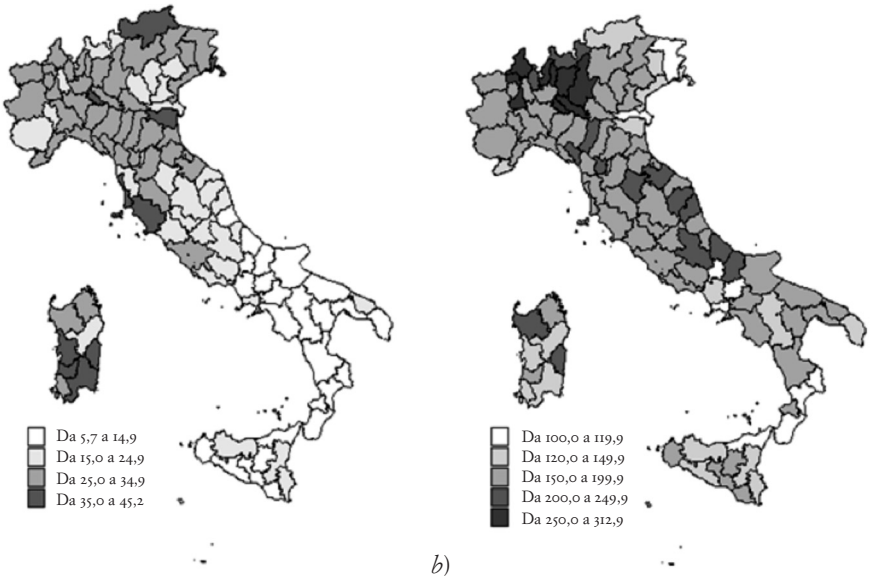
I mutamenti temporali osservati nella nuzialità e i differenziali territoriali che convivono nell'Italia attuale sono da correlare sia alla diversa situazione socio-economica che contraddistingue Nord e Sud, con particolare riferimento alle possibilità di partecipazione al mercato del lavoro per le donne, sia ad alcuni mutamenti nel sistema di genere e valoriale che sono andati consolidandosi nel tempo, ma con un differente grado di penetrazione nel territorio. Se, infatti, la crescita dell'istruzione femminile ha avuto come effetto universale il ritardo nell'entrata in unione e un sempre maggior investimento familiare nel capitale umano delle figlie, ciò non si è tradotto nel Meridione in un accesso al mercato del lavoro paragonabile a quello delle regioni settentrionali, con tassi di attività femminile particolarmente ridotti ed elevati livelli di disoccupazione giovanile (FIG. 3.4).

FIGURA 3.4
Occupazione femminile ed età media al matrimonio (2009)



Legenda: tassi di disoccupazione giovanile femminile: bianco: inferiore a 20; grigio: tra 20 e 30; nero: oltre 30.
Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, indagine sulle forze di lavoro e rilevazione dei matrimoni (http://demo.istat.it; http://dati.istat.it).

FIGURA 3.5
Primi matrimoni civili di sposi italiani per provincia di residenza della sposa (2000-09)



a) *b*)

Legenda: *a*) valori per 100 matrimoni totali; *b*) numeri indice (2000 = 100)
Fonte: ISTAT, *La misurazione delle tipologie familiari nelle indagini di popolazione*, cit.

In permanenza di un contesto generalmente più conservatore, i percorsi di formazione della famiglia al Sud rimangono diffusamente tradizionali, con un'entrata in unione precoce di circa due anni rispetto al Nord. Un altro aspetto importante, che si manifesta in modalità differenti sul territorio, è la progressiva laicizzazione della società, che porta con sé l'aumento della proporzione di matrimoni civili. La diffusione di questa tipologia di matrimonio è stata estremamente rapida: se quindici anni fa l'incidenza non raggiungeva il 20% delle celebrazioni, al 2009 oltre un matrimonio su tre si svolge con rito civile (37,2% del totale delle cerimonie). È altresì netta la differenza territoriale: se al Nord i matrimoni con solo rito civile sono quasi la metà, nel Mezzogiorno la quota non supera il 20% del totale.

Parte di questa crescita è da attribuire alla crescente proporzione di unioni successive alla prima o con uno sposo straniero, matrimoni, questi ultimi, celebrati prevalentemente con rito civile. Tuttavia, anche considerando i soli primi matrimoni di sposi italiani si osserva che nel 2009 oltre un quinto è stato di tipo civile, con una netta concentrazione nelle aree settentrionali che ripropone la polarizzazione Nord-Sud già osservata, nell'ambito della quale si può così aggiungere una propensione crescente ai primi matrimoni civili al Nord al netto della diffusione in quelle stesse zone di nuove tipologie familiari.

TABELLA 3.6
Matrimoni per tipologia di coppia, rito e tipo di matrimonio (valori assoluti e percentuali, 2009)

	Sposi entrambi italiani						Totale matrimoni					
	Valori assoluti			%			Valori assoluti			%		
Tipologia	Religioso	Civile	Totale	Religioso	Civile	Totale	Religioso	Civile	Totale	Religioso	Civile	Totale
Primi matrimoni	137.524	37.519	175.043	78,6	21,4	100,0	141.854	55.886	197.740	71,7	28,3	100,0
Matrimoni successivi	2.643	20.868	23.511	11,2	88,8	100,0	2.988	29.885	32.873	9,1	90,9	100,0
Totale	140.167	58.387	198.554	70,6	29,4	100,0	144.842	85.771	230.613	62,8	37,2	100,0

Fonte: ISTAT, *Il matrimonio in Italia*, cit.

3.3.3. Nuovi modelli di convivenza: le unioni libere, le coppie ricostituite e le LAT

Parallelamente alle unioni civili si vanno sempre più diffondendo, soprattutto al Nord, alcune tipologie alternative di famiglia, in particolare quella delle coppie che convivono senza formalizzare la loro unione. L'unione libera, non sancita cioè da un matrimonio, si configura sia come scelta definitiva, sia come un periodo di prova che può precedere un matrimonio. I dati più recenti disponibili sul tema indicano che a essere più diffusa è la convivenza prematrimoniale, cresciuta notevolmente negli ultimi decenni. Se solo l'1,4% dei matrimoni celebrati prima del 1974 era stato preceduto da una convivenza, questa quota aumenta fino a raggiungere un quarto del totale per le coorti di matrimonio intorno al 2000. A livello territoriale, tra coloro che si sono sposati nell'ultimo decennio la quota di convivenze prematrimoniali raggiunge valori maggiori nel Nord, mentre per le coorti di matrimonio precedenti al 1984 i valori più elevati si rilevano nell'Italia insulare[4]. Il fenomeno ha inoltre una maggiore diffusione nel contesto urbano-metropolitano rispetto ai comuni di medie e piccole dimensioni (32,2% contro 21,4% nei comuni fino a 10.000 abitanti per i matrimoni contratti nell'ultimo quinquennio).

TABELLA 3.7
Donne e uomini che hanno convissuto prima del matrimonio per anno di matrimonio, ordine del matrimonio e durata mediana della convivenza prematrimoniale (2003)

	Convivenze prematrimoniali			Durata mediana della convivenza prematrimoniale (anni)		
Anni di matrimonio	Primi matrimoni	Matrimoni successivi al primo	Totale	Primi matrimoni	Matrimoni successivi al primo	Totale
Prima del 1974	1,3	17,5	1,4	0,8	0,8	0,8
1974-83	3,6	41,6	4,1	1,4	7,2	1,8
1984-93	8,4	55,5	9,8	2,0	5,8	2,3
1994-98	12,8	58,2	14,3	2,0	3,9	2,2
1999-2003	22,5	67,6	25,1	2,1	3,9	2,2

Fonte: ISTAT, *La vita di coppia. Anno 2003*, "Informazioni", 2006, 23 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20060821_00/Inf_06_23_La%20vita%20di%20coppia%202003.pdf).

Un recente e dettagliato studio sulla diffusione della convivenza in Italia ha sottolineato come la scarsa diffusione delle unioni di fatto quale alternativa permanente al matrimonio sia la conseguenza di una serie complessa di fattori, gli stessi che determinano la sempre maggiore posticipazione dei matrimoni. Un tratto tipico della "convivenza all'italiana", infatti, è che questa è vissuta in modo del tutto analogo al matri-

4. Tale particolarità è dovuta alla diffusione, specie in Sicilia, dell'usanza del "ratto" finalizzato a strappare il consenso della famiglia alle nozze.

monio – e non come una forma di legame meno forte, come avviene altrove – e in un'età comunque più avanzata di quanto avviene nel resto d'Europa (tipicamente dopo i 30 anni). I giovani che scelgono la libera unione sono quindi sottoposti a tutte le difficoltà incontrate dalle coppie che scelgono il matrimonio (come l'ingresso nel mercato del lavoro primario e il costo elevato delle abitazioni), a cui si aggiungono gli effetti di un *welfare state* di tipo familista che protegge prevalentemente le coppie formalizzate, ma anche persistenti fattori di tipo informale legati alla tradizione e alla religione che tendono a ostacolare questa scelta, specie nelle regioni del Sud[5].

Un'altra tipologia familiare emergente, diretta conseguenza dell'aumento della divorzialità (cfr. PAR. 3.6), è quella delle famiglie "ricostituite", cioè formatesi dopo lo scioglimento di una precedente unione coniugale di almeno uno dei partner, quantificate secondo le valutazioni più recenti in oltre 899.000 nuclei, pari a circa il 6,1% del totale, di cui 541.000 coniugati e 358.000 non coniugati, stanziati, in analogia con quanto avviene per le coppie non coniugate, in quasi sette casi su dieci al Centro e al Nord[6]. Quando la nuova famiglia è formalizzata nel matrimonio, questo è preceduto in poco meno del 70% dei casi da una convivenza. Contrariamente alla tendenza osservata per le prime unioni, la durata della convivenza prematrimoniale delle coppie ricostituite si è poco meno che dimezzata, probabilmente per una maggior accettazione generale dei fenomeni di dissoluzione familiare, che permette di arrivare al matrimonio senza attendere che i figli già nati diventino più grandi e autonomi.

Un ultimo e ancora scarsamente diffuso modello di unione, che è invece particolarmente popolare nel Nord Europa, è la cosiddetta LAT, caratterizzata dal fatto che i due partner della coppia, indipendentemente dall'età o dal sussistere di relazioni precedenti, vivono in case separate, eventualmente con altre persone, pur essendo legati da una relazione intima e stabile che prevede condivisione della sfera emotiva, tralasciando quella domestica e quotidiana, non considerando la situazione come immediatamente provvisoria. Sebbene manchino in proposito ampi approfondimenti, gli studi su questa modalità del fare coppia la equiparano sostanzialmente a un moderno fidanzamento fino ai 30-35 anni, età dopo la quale questa modalità diventa una vera e propria scelta e un più definito modo di fare coppia, spesso formata da persone che vivono sole e che hanno avuto altre unioni in precedenza. Per le donne, ma non per gli uomini, assume una certa rilevanza il fatto di vivere con figli minorenni, ponendosi come una alternativa alle famiglie ricomposte. È da sottolineare che spesso queste tipologie non formalizzate di unione tendono a sovrapporsi, in quanto tra le 564.000 libere unioni stimate al 2002-03 il 46,7% era costituito da coppie in cui almeno un componente aveva già vissuto una esperienza matrimoniale conclusasi con una separazione o un divorzio e il 47,2% era formato in-

5. C. Löffler, *Non-Marital Cohabitation in Italy*, tesi di dottorato, University of Rostock, marzo 2009, in http://www.demogr.mpg.de/publications/files/3367_1248875633_1_Full%20Text.pdf.

6. ISTAT, *La vita quotidiana nel 2009. Indagine multiscopo annuale sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana"*, "Informazioni", 2010, 5 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20110121_00/inf_10_05_la_vita_quotidiana_nel_2009.pdf).

vece da celibi e nubili. Tra le 697.000 coppie ricostituite, quelle coniugate ammontavano a poco più della metà (56%) a fronte di 300.000 famiglie non coniugate[7].

La situazione italiana relativamente alla fase di formazione delle famiglie appare così connotata da quelli che possono essere ancora oggi definiti "cambiamenti invisibili"[8] e che, in particolare al Nord, stanno portando lenti ma costanti mutamenti in cadenza, modalità e intensità, pur non andando ad alterare un modello nel suo insieme, ancora largamente di tipo tradizionale. Proprio il lento avvicinamento del Settentrione a modelli più prossimi a quelli tipici dei paesi dell'Europa centrale sta accrescendo le differenze territoriali tra un Sud che, pur ritardando l'entrata in unione e, come si vedrà in seguito (PAR. 3.4), riducendo la fecondità, non riesce a distaccarsi dal modello tradizionale, e un Nord dove le famiglie più frequentemente reinventano i modelli tradizionali, pur non abbandonandoli del tutto.

3.4
Il processo di estensione della famiglia: la nascita dei figli

3.4.1. Trent'anni sotto il livello di sostituzione

È ormai noto come l'Italia sia uno dei paesi più colpiti dal fenomeno della denatalità (*lowest-low*), con livelli di fecondità molto ridotti e persistenti nel tempo. Da quasi trent'anni, infatti, l'indice congiunturale che registra il numero medio di figli per donna (tasso di fecondità totale o TFT[9]) è molto inferiore a 2,1 – il livello di sostituzione di una generazione –, con un numero annuale di nascite del tutto insufficiente a mantenere in attivo il saldo naturale della popolazione (FIG. 3.6). L'attuale assetto ha origine già dal periodo in cui il numero di nascite era più sostenuto: infatti anche il rialzo dei valori del TFT della metà degli anni Sessanta è derivato prevalentemente da un effetto di cadenza, frutto dell'anticipo della procreazione a seguito di una diffusa precocità della nuzialità, che si è invertito successivamente determinando una progressiva riduzione di fecondità in parte legata a un continuo rinvio del matrimonio e della prima nascita[10] e che mostra una lievissima ripresa nella seconda parte del primo decennio del nuovo secolo proprio per il parziale recupero della fecondità delle ultratrentacinquenni.

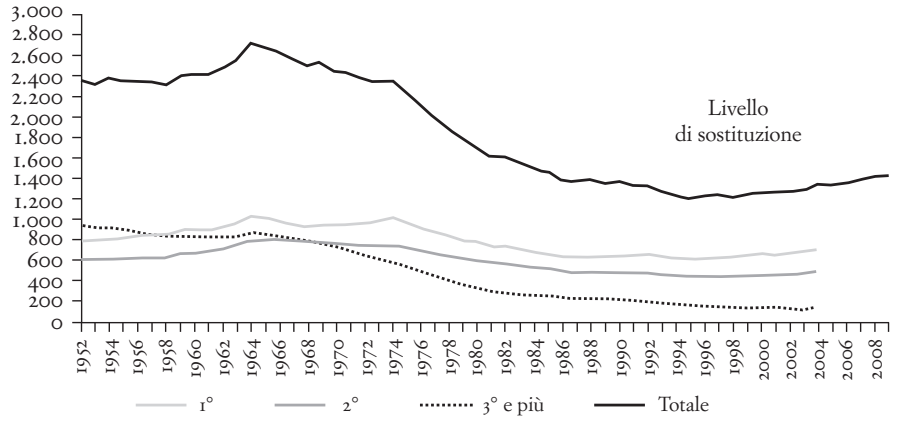
7. ISTAT, *Le strutture familiari*, in "Statistiche in breve", 27 ottobre 2004 (http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20041027_00/testointegrale.pdf).

8. R. Palomba, *Italy. The Invisible Change*, in H. G. Moors, R. Palomba (eds.), *Population, Family, and Welfare: A Comparative Survey of European Attitudes*, Clarendon Press, Oxford 1995.

9. Il tasso di fecondità totale o indicatore congiunturale di fecondità è dato dalla somma dei tassi specifici di fecondità per età registrato in un anno e rappresenta il numero complessivo di nascite di un'ipotetica generazione formata da 1.000 donne nell'ipotesi di assenza di mortalità o migrazione entro il cinquantesimo compleanno. Come per il precedente tasso di primonuzialità, si tratta di misure congiunturali che possono subire variazioni dipendenti sia da effettive modificazioni del comportamento riproduttivo che da evoluzioni del calendario (rispetto all'età al parto della madre) o dei condizionamenti esterni del periodo considerato.

10. M. Livi Bacci, S. Salvini, *Trop de famille et trop peu d'enfants: la fécondité en Italie depuis 1960*, in *Les mutations rapides et tardives de la fécondité dans le monde industrialisé après 1960*, in "Cahiers Québécois de Démographie", 29, 2000, 2, pp. 231-54.

FIGURA 3.6
Numero medio di figli per 1.000 donne (specificazione per ordine di nascita, 1952-2009)



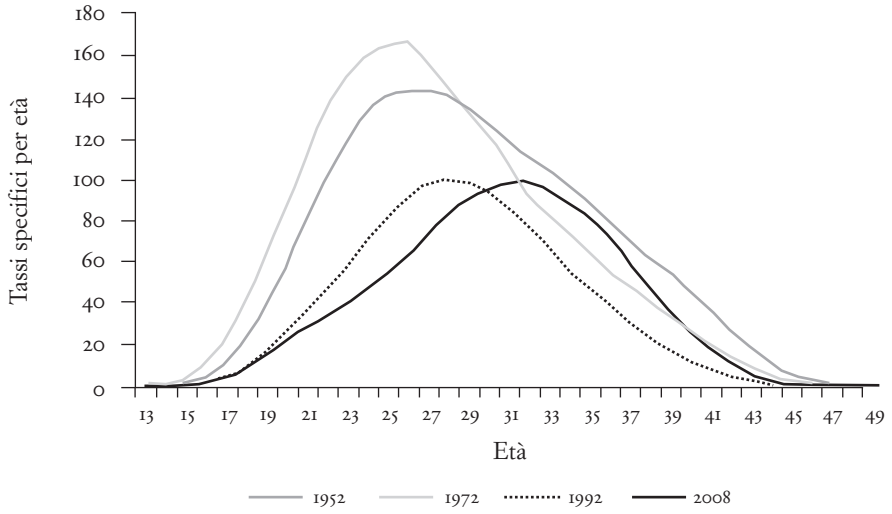
Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT (http://demo.istat.it).

Uno degli aspetti chiave per comprendere le dinamiche familiari italiane è quindi quello della posticipazione, che interessa in modo determinante il processo di estensione della famiglia. È proprio in questa sfera, infatti, che il ritardo accumulato nel raggiungere le tappe del ciclo di vita si scontra con i limiti biologici legati all'avvicinarsi della fine del periodo fecondo femminile riducendo il numero finale di figli, che diventa spesso inferiore a quello desiderato. La crisi della fecondità italiana non è, infatti, un fenomeno slegato dalla dinamica generale del corso di vita familiare, tanto più che essa si esprime ancora, nel 90% dei casi, all'interno del matrimonio. È tutto il ciclo di vita individuale a essersi progressivamente spostato in avanti dilatando in primo luogo la permanenza in famiglia e di conseguenza anche i tempi che cadenzano gli eventi successivi. Si studia più a lungo, si trova il primo impiego più tardi, si esce a fatica dalla famiglia di origine, si ritarda il matrimonio, e di conseguenza il primo – e magari unico – figlio arriva spesso intorno ai 30 anni e oltre. L'età media delle donne alla nascita del primo figlio, infatti – stabile per molto tempo intorno ai 25 anni –, è andata progressivamente aumentando a partire dalle generazioni di donne nate nella seconda metà degli anni Cinquanta, raggiungendo oggi la soglia dei 29 anni[11]. Nonostante l'andamento generale, le donne italiane continuano ad avere un'elevata propensione a diventare madri almeno una volta, come si osserva dalla generale tenuta delle nascite di primo ordine, interessate solo parzialmente dalla crisi della fecondità: oltre l'80% delle attuali quarantenni ha avuto almeno un figlio, come avveniva per le loro madri o poco meno, ma il fenomeno di posticipazio-

11. ISTAT, *Essere madri in Italia. Anno 2005*, in "Statistiche in breve", 2007 (http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20070117_00/testointegrale.pdf).

ne spesso implica anche un ridimensionamento dell'ampiezza familiare desiderata, perché nonostante la fecondità alle età superiori ai 35 anni sia due o tre volte superiore al passato, questa non basta a recuperare il contributo mancante delle età più giovani; avere figli più tardi significa, in sostanza, averne meno (FIG. 3.7).

FIGURA 3.7
Tassi specifici di fecondità per età della madre, per mille donne (Italia, 1952, 1972, 1992, 2008)

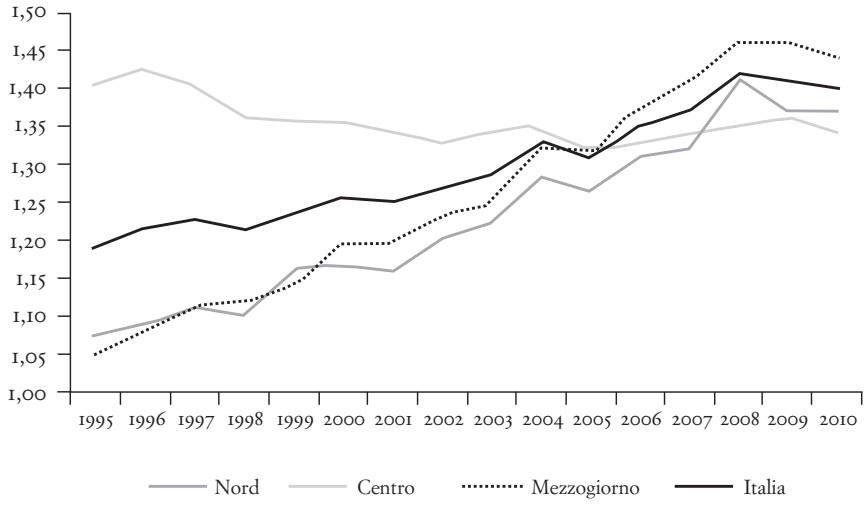


Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT (http://demo.istat.it).

A essere maggiormente ridimensionate sono così le nascite successive alla prima e in particolare quelle di ordine elevato, con la sostanziale scomparsa del terzo figlio dal panorama familiare italiano. Solo per le generazioni di donne nate a partire dalla fine degli anni Cinquanta e nei primi anni Sessanta il fenomeno ha cominciato a interessare il modello di famiglia a due figli, con una contrazione delle nascite anche per i secondogeniti e, seppure in misura minore, per i primogeniti.

In tema di cambiamento dei comportamenti riproduttivi della popolazione italiana, non è solo il fattore tempo ad aver lasciato il segno: anche dai riferimenti territoriali emergono interessanti sviluppi e nuovi orientamenti. Se è vero che il rinvio e il calo della fecondità hanno interessato dapprima le regioni settentrionali, che nel loro insieme già dalla fine degli anni Settanta erano al di sotto del livello di sostituzione, non si può non rilevare come anche il Mezzogiorno si sia rapidamente adattato al nuovo corso. Attualmente si sta verificando un processo di convergenza sul piano nazionale che vede, da una parte, la stabilizzazione dei livelli della fecondità nelle regioni meridionali, dopo anni di continua caduta, e, dall'altra, una loro lieve ripresa nelle aree settentrionali, dove più tangibile è il contributo della componente straniera.

FIGURA 3.8
Numero medio di figli per donna per grandi aree geografiche (1995-2010)



Fonte: elaborazione su tavole di fecondità ISTAT (http://demo.istat.it).

Il divario tra le intenzioni di fecondità e la loro effettiva realizzazione chiarisce alcune delle complesse dinamiche in atto nelle scelte procreative. Se la famiglia con un solo figlio è nei fatti sempre più diffusa, le intenzioni di fecondità espresse dalle donne italiane indicano invece come modello ideale prevalente la famiglia con due figli: il numero di figli desiderato, infatti, pur essendosi ridotto, rimane superiore a due anche per le donne più giovani. Tale scostamento è spiegabile con motivazioni di natura prevalentemente economica e relazionale: l'incompatibilità con il lavoro extradomestico, le apprensioni per le responsabilità di cura e per il mancato supporto costante da parte di reti familiari e amicali nell'accudire i bambini[12]. Tali difficoltà si traducono in una prolungata attesa del raggiungimento delle condizioni ritenute ideali per sposarsi e avere figli, che spesso prelude alla rinuncia parziale o totale della realizzazione del progetto familiare iniziale.

3.4.2. Conciliare: una sfida al femminile

Tra i fattori chiave che spiegano il progressivo ritardo nella nascita del primo figlio ve n'è uno che ha in realtà una valenza ampiamente positiva ed è l'aumento dei livelli di istruzione delle donne: in poco meno di un trentennio sono quasi scomparse la madri con la sola licenza elementare, sono quadruplicate le laureate e sette su

12. *Ibid.*

dieci sono almeno diplomate (erano poco più di due nel 1980). Un tale investimento sull'istruzione si traduce in una maggiore partecipazione al mondo del lavoro e in una procrastinazione dell'uscita dalla famiglia tesa alla valorizzazione del capitale umano.

L'istruzione e l'occupazione delle donne hanno effetto diretto sulla posticipazione della nascita del primo figlio, che per le più istruite raramente arriva prima dei 30 anni. Il crescente investimento delle donne nell'istruzione e la maggiore partecipazione al mercato del lavoro fa sì che i ruoli e le posizioni professionali a cui aspirano le donne nel mondo del lavoro siano sempre più elevati, con un aumento delle responsabilità, incarichi e opportunità di carriera che, pur fortemente positivi, impongono alle madri di oggi il moltiplicarsi su più fronti, cercando di gestire il doppio lavoro, quello extradomestico e quello in casa[13].

L'uscita femminile dalla sfera esclusivamente domestica non ha coinciso generalmente con una equa redistribuzione del lavoro familiare all'interno della coppia, svolto – indipendentemente dal numero di figli, dalla professione e dalla collocazione geografica – dalle donne per una quota che varia dal 70 all'80%. La responsabilità di gestione della casa e della famiglia restano quindi in maniera ancora preponderante un compito femminile che condiziona fortemente quantità e qualità degli altri tempi di vita, soprattutto in presenza di figli. In particolare per le donne occupate e in coppia con figli l'età compresa tra i 25 e i 44 anni costituisce una fase critica del ciclo di vita: esse costituiscono una categoria sociale che appare *overburdened by work*, pressata dagli impegni lavorativi, da un lato, e dagli oneri conseguenti alla costituzione di una famiglia propria, dall'altro[14]. Questo aspetto associato alla progressiva scomparsa della famiglia allargata coresidente ha creato alle madri lavoratrici un grande problema di conciliazione dei ruoli che, amplificato dalle difficoltà economiche che accompagnano l'avvio della coabitazione e dall'elevato costo dei figli – in un contesto che valorizza in modo estremo i primi e spesso unici figli –, è uno dei principali fattori che deprime la fecondità italiana. Ad aggravare la difficoltà delle famiglie è anche la rigidità del mercato del lavoro – con scarsa diffusione di contratti part-time, flessibilità oraria e telelavoro –, la mancanza di servizi per l'infanzia diffusi e a costo agevolato e la penalizzazione diffusa delle madri nei contesti lavorativi. Ciò determina spesso una vera e propria espulsione delle donne dal mercato del lavoro al crescere del numero di figli o quando questi sono molto piccoli, creando un'inconciliabilità di fatto tra la piena realizzazione lavorativa e una famiglia con più di uno o due figli, magari piccoli, un fenomeno che colpisce in particolare le madri con minore titolo di studio e residenti nell'Italia meridionale (TAB. 3.8).

13. ISTAT, *L'uso del tempo. Anni 2002-2003*, "Informazioni", 2007, 2 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20070301_00/info702uso%20del%20tempo02_03.pdf).

14. ISTAT, *Conciliare lavoro e famiglia*, "Argomenti", 2008, 33 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20080904_00/arg_08_33_conciliare_lavoro_e_famiglia.pdf).

TABELLA 3.8
Tasso di occupazione e indice di asimmetria del lavoro familiare* per le donne di 25-44 anni per ripartizione territoriale e ruolo familiare (2008-09)

Ripartizioni geografiche	Tasso di occupazione single	Tasso di occupazione donne in coppia senza figli	Tasso di occupazione donne in coppia con figli	Coppia senza figli indice di asimmetria Occupata	Coppia senza figli indice di asimmetria Non occupata	Coppia con figli indice di asimmetria Occupata	Coppia con figli indice di asimmetria Non occupata
Nord-Ovest	90,4	81,9	66,1	68,0	76,4	69,7	78,6
Nord-Est	90,0	81,1	69,1	67,6	84,7	70,1	78,9
Centro	81,7	76,6	59,7	77,9	82,4	71,9	82,2
Sud	55,8	51,4	31,8	75,7	86,7	75,0	86,1
Isole	68,5	50,7	35,0	73,9	82,1	74,2	84,6
Totale	81,0	74,1	52,9	71,0	82,8	71,5	83,0

* Percentuale di lavoro familiare nella coppia svolto dalla donna.

Fonti: ISTAT, *Rilevazione continua sulle forze di lavoro*, media 2009 (http://www.istat.it/it/files/2011/01/media2009.zip?title=Rilevazione+sulle+forze+di+lavoro+28%2Fapr%2F2010+–+media2009.zip); ISTAT, indagine multiscopo *Uso del tempo. Anno 2008-09* (http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20101110_00/testointegrale20101110.pdf).

3.4.3. Chi ce la fa: la riscossa delle donne istruite del Nord e le nuove famiglie

Se il quadro fin qui descritto delinea una fecondità depressa dall'impossibilità per le donne di conciliare lavoro e famiglia in un contesto economico in cui rinunciare al doppio stipendio per permettere alla donna di accudire una famiglia numerosa appare impossibile e non adeguato all'aumento generale del capitale umano femminile, nuovi segnali partono proprio da quel Nord demografico che si è già visto essere laboratorio di sperimentazione di nuovi modi di fare famiglia.

Proprio le coppie di fatto sono caratterizzate da una crescente vitalità: è in crescita infatti il numero di nascite da genitori non coniugati, dall'8,1% del 1995 al 21,7% del 2009, che nel Centro-Nord sfiora la proporzione di uno su quattro. Tale risultato non è casuale: recenti studi sottolineano, infatti, come le convivenze siano caratterizzate da una minore asimmetria dei ruoli di genere legate a un assortimento dei partner meno tradizionale in cui la donna ha spesso un'età, un livello di istruzione e un reddito più elevato[15], e proprio la maggior cooperazione all'interno della coppia si rivela un fattore chiave per sostenere un progetto familiare che comprende più di un figlio[16]. Le nuove coppie e in generale quelle dove la donna è più istruita sembrano riuscire a trovare con più facilità una soluzione al problema della conciliazione: sono in

15. F. Fiori, *Le convivenze sono più gender equal dei matrimoni?*, in A. Pinnelli, F. Racioppi, L. Terzera (a cura di), *Genere, famiglia e salute*, FrancoAngeli, Milano 2007, pp. 397-409.

16. ISTAT, *Le difficoltà nella transizione dei giovani allo stato adulto e le criticità nei percorsi di vita femminili. Anno 2007*, "Approfondimenti", 2009 (http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20091228_00/testointegrale20091228.pdf).

grado di mobilitare più risorse, beni e servizi di mercato e tempo dei familiari (inclusi i partner che collaborano di più nelle coppie più istruite) e di utilizzarle in maniera più efficiente e razionale. Le donne con una maggiore istruzione dedicano meno tempo al lavoro domestico e più ai figli, contribuendo in questo modo a ridurre gli effetti negativi sui bambini piccoli dovuti all'assenza di ambedue i genitori[17] e più spesso possono accedere a lavori che permettono nuove forme di flessibilità, come il telelavoro. Ciò è confermato dall'indagine ISTAT sulle difficoltà nella transizione dei giovani, che mostra come, tra coloro che hanno espresso l'intenzione di avere figli alla prima intervista, il 68,2% delle laureate e il 54,4% delle diplomate siano riuscite a realizzarla nel triennio contro il 37,8% delle donne con licenza media. È così che proprio a partire dal Centro-Nord non solo il modo di fare famiglia comincia a mutare, ma anche la relazione tradizionalmente negativa tra livello di occupazione femminile e fecondità comincia a essere modernamente positiva, con tassi di attività e di fecondità positivamente associati e più elevati rispetto a quelli osservati al Sud.

3.5
La lunga fase di contrazione della famiglia e le difficoltà di transizione allo stato adulto

3.5.1. La lunga coabitazione dei giovani adulti con i genitori

Il fenomeno della posticipazione è ormai uno dei principali elementi distintivi del corso di vita delle famiglie italiane: si rinvia il matrimonio e ancor di più la nascita del primo figlio, ma è l'emancipazione dalla famiglia d'origine il passaggio che comporta le maggiori difficoltà e che mette le basi per la traslazione temporale di tutti gli eventi successivi.

Le criticità incontrate dai giovani italiani a "lasciare il nido" sono ormai così universali da costituire uno dei principali freni allo sviluppo del paese: anche se la famiglia si è nel tempo trasformata permettendo di vivere una prolungata "post-adolescenza" nel massimo accudimento e con discreta autonomia, un'ampia fetta di ultraventenni si trova di fatto imprigionata in un lentissimo e difficile processo di emancipazione, nell'ambito del quale, al contesto culturale familistico ad alta intensità affettiva e scambio di risorse, si è sovrapposto un sistema economico fortemente penalizzante per i giovani, caratterizzato da un difficile accesso al mercato del lavoro primario e garantito, bassi tassi di attività e inadeguato sostegno del welfare pubblico.

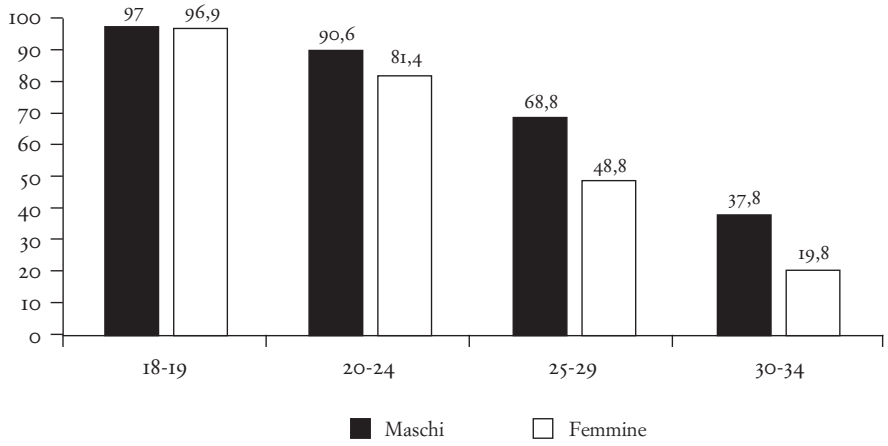
Al 2009 sono circa 7 milioni i giovani celibi e nubili, con età compresa tra i 18 e i 34 anni, che vivono con almeno un genitore (pari al 58,6% dei giovani di questa età), una percentuale sostanzialmente stabile tra il 2001 e il 2009[18]. In particolare la convivenza con i genitori è un fenomeno pressoché universale fino ai 20 anni e la proporzione scende di poco nella classe d'età successiva (20-24) con una spiccata diffe-

17. D. Del Boca, C. Saraceno, *Le donne in Italia tra famiglia e lavoro*, in "Economia & Lavoro", 1, 2005, pp. 125-39.

18. ISTAT, *La vita quotidiana nel 2009*, cit.

renza di genere. Così si osserva (FIG. 3.9) che tra i 25 e i 29 anni solo la metà delle ragazze ha lasciato la famiglia d'origine e quasi sette ragazzi su dieci vivono ancora in famiglia. L'aumento del divario per genere al crescere dell'età, lungi dall'essere un indicatore di emancipazione, è tipico invece dei contesti a bassa partecipazione femminile al mondo del lavoro, dove le donne lasciano la famiglia d'origine in funzione del matrimonio appoggiandosi alle risorse maturate dai partner, che si sposano in genere più tardi e restano quindi più a lungo a casa dei genitori.

FIGURA 3.9
Giovani di 18-34 anni celibi e nubili che vivono con almeno un genitore per sesso (2009)



Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, *La vita quotidiana nel 2009*, cit.

Come avviene per gli altri eventi chiave del corso di vita, esistono evidenti variazioni territoriali e per alcuni gruppi di popolazione giovanile il ritardo relativo nell'uscita dalla famiglia è netto, come nel Mezzogiorno e nei piccoli comuni. A variare sono anche le caratteristiche stesse dei giovani che coabitano con i genitori: tra gli uomini la percentuale di occupati scende di circa 24 punti passando da Nord a Sud, mentre la proporzione di disoccupati al Sud è oltre tre volte quella delle regioni settentrionali; tra le donne si osserva un andamento simile, ma con una proporzione di disoccupate più che doppia di quella osservata al Nord e quote molto più elevate di inattive (nelle isole quasi otto volte superiori a quelle osservate al Nord), forse scoraggiate dalla difficoltà di entrare nel mercato del lavoro.

Se l'uscita da casa è quindi estremamente tardiva, il principale motivo per lasciare la casa dei genitori è ancora il matrimonio, mentre fattori molto più rilevanti in altri contesti europei, come esigenze di indipendenza, studio o lavoro, sono assai meno ricorrenti. Ancora una volta i percorsi di uscita dalla famiglia sottolineano la presenza di due Italie: quella meridionale, dove in oltre la metà dei casi si lascia la

famiglia per iniziare un progetto di coppia formalizzato, e quella settentrionale, dove il percorso tradizionale viene reinterpretato. Se al Nord, infatti, la formazione di un nuovo nucleo rimane la motivazione principale di uscita (49,4%), in quattro casi su dieci questa prende la forma della libera unione (residuale al Sud) e le esigenze di valorizzazione personale come autonomia, lavoro e studio sfiorano nel loro insieme quasi la metà delle uscite (48,6% contro il 37,1% del Sud).

TABELLA 3.9
Graduatoria dei motivi di uscita dalla famiglia di origine tra il 2003 e il 2007 per ripartizione geografica al 2007 (per 100 persone con le stesse caratteristiche e della stessa ripartizione geografica)

	Nord		Centro		Sud		Italia	
Motivo di uscita	%	Rango	%	Rango	%	Rango	%	Rango
Matrimonio	29,4	2	39,3	1	57,5	1	43,7	1
Esigenze di autonomia/indipendenza	38,4	1	8,4	5	29,2	2	28,1	2
Convivenza	20	3	17,7	3	2,4	5	11,8	3
Lavoro	7,3	4	13,4	4	7,9	3	8,8	4
Studio	2,9	5	21,2	2	–	6	5,5	5
Decesso del genitore	1,2	6	–	6	3,1	4	1,8	6
Non so/Non dichiara	0,8	7	–	6	–	6	0,3	7

Fonte: ISTAT, *Le difficoltà nella transizione dei giovani allo stato adulto e le criticità nei percorsi di vita femminili. Anno 2007*, "Approfondimenti", 2009 (http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20091228_00/testointegrale20091228.pdf).

3.5.2. Il perché di un ritardo

L'indagine ISTAT sulla transizione allo stato adulto prima richiamata permette di sottolineare quali siano le principali difficoltà incontrate dai giovani nell'iniziare una vita autonoma. Il motivo prevalente che spinge a coabitare con i genitori è di tipo economico, particolarmente menzionato nella classe d'età 25-29, quella verosimilmente più colpita da precariato e disoccupazione. Nei paesi come l'Italia, dove si lascia la famiglia d'origine prevalentemente per iniziare un nuovo progetto di coppia, infatti, lavoro e reddito sono mezzi fondamentali per poter far fronte al matrimonio o per lo meno alla convivenza. Se in passato ciò era vincolante soprattutto per gli uomini, il recente inasprimento dello svantaggio giovanile nel mondo del lavoro ha reso il fattore economico preponderante anche per le donne.

La famiglia d'origine è quindi, anche in questo caso, la risorsa che permette di far fronte alle difficoltà economiche e appare come un confortevole salvagente: gran parte dei giovani sembra infatti non soffrire eccessivamente per la permanenza con i genitori, dato che oltre il 40% dichiara di stare bene e di avere la propria libertà.

TABELLA 3.10

Persone di 18-39 anni al 2003 che permangono nella famiglia di origine e sono celibi o nubili al 2007 per motivo della permanenza in famiglia, classe di età al 2003 e sesso (per 100 persone con le stesse caratteristiche, della stessa classe di età e dello stesso sesso, 2007)

	Sta ancora studiando	Sta bene così, ha la sua libertà	Non se la sente di andare via	Dovrebbe rinunciare a troppe cose	Difficoltà economiche	Dispiacerebbe ai genitori	Hanno bisogno	Tornato a vivere insieme ai genitori	Altro motivo	Non so
					Uomini					
18-24	31,7	44,2	6,5	4,9	48,4	3,1	1,4	–	1,3	0,1
25-29	11,3	38,9	8,2	3,5	57,1	1,0	9,0	–	2,9	0,2
30-34	0,2	56,4	8,5	2,3	40,4	5,6	10,5	–	1,2	–
35-39	0,9	41,1	4,9	4,0	50,2	3,8	21,9	1,6	6,0	–
Totale	19,6	44,4	7,1	4,1	49,7	2,9	6,1	0,1	2,0	0,1
					Donne					
18-24	39,1	49,8	5,0	3,0	43,4	2,2	0,7	0,5	1,1	0,2
25-29	17,6	38,3	5,7	1,2	51,3	1,7	3,2	2,5	1,5	–
30-34	6,5	37,8	2,1	6,3	45,5	2,6	13,6	–	5,4	–
35-39	1,4	32,2	5,0	3,9	44,3	4,4	49,7	–	–	–
Totale	29,7	45,4	4,9	3,0	45,2	2,3	5,2	0,8	1,5	0,1
					Totale					
18-24	35,2	46,8	5,8	4,0	46,1	2,7	1,1	0,2	1,2	0,1
25-29	13,4	38,7	7,3	2,7	55,1	1,3	7,0	0,9	2,4	0,1
30-34	2,1	50,7	6,5	3,5	41,9	4,7	11,4	–	2,5	–
35-39	1,1	37,8	4,9	4,0	48,0	4,0	32,2	1,0	3,8	–
Totale	23,8	44,8	6,2	3,7	47,8	2,7	5,8	0,4	1,8	0,1

Fonte: ISTAT, *Le difficoltà nella transizione*, cit.

Ad avere un ruolo chiave nella posticipazione dei tempi dell'uscita da casa è ancora l'aumento dell'istruzione: la più recente indagine ISTAT sui diplomati rivela che il 64% dei diplomati nel 2004 ha intrapreso un percorso di formazione universitario e oltre la metà studia ancora a tre anni dal conseguimento del diploma. L'ottenimento di una laurea è però un percorso lungo, che va spesso oltre il numero di anni curricolari, tanto che la percentuale di laureati in corso è residuale (il 13% tra coloro che hanno terminato un corso lungo nel 2007) e sono frequenti i percorsi incompleti o irregolari[19].

A dispetto del generale aumento delle risorse e della formazione, l'inserimento giovanile nel mercato del lavoro rimane, invece, forse l'aspetto più critico nella determinazione dell'avvio di una vita autonoma. Le recenti modifiche in termini di flessibilità hanno generato nuove disparità che sono andate ad aggiungersi alle diseguaglianze più tradizionali (quelle che separano gli operai dalle altre categorie professionali) e territoriali, le quali non vanno affatto scomparendo[20], allungando di fatto i tempi di accesso al mercato del lavoro primario e garantito per una fascia sempre più estesa di cosiddetti "giovani" che rimangono in situazioni di precariato in età nelle quali le generazioni precedenti erano considerate adulte e integrate nel tessuto sociale a tutti gli effetti.

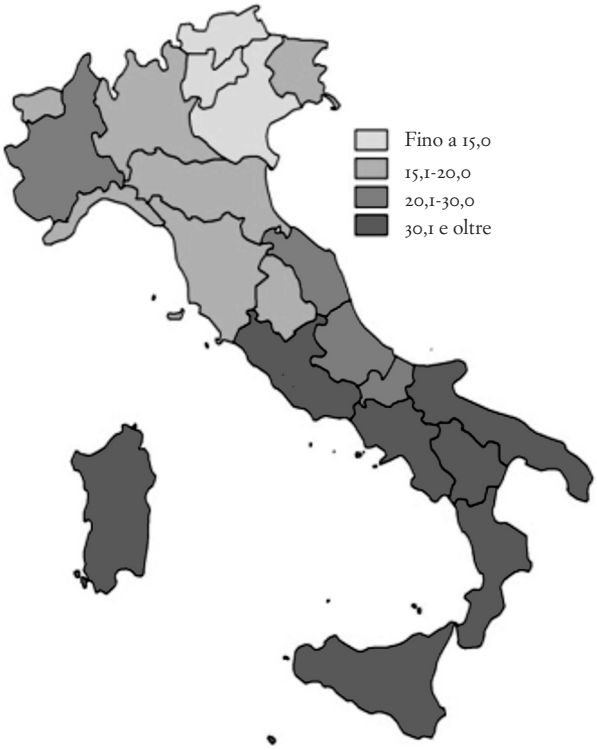
Il tasso di disoccupazione giovanile, più che triplo rispetto a quello generale, inoltre, ha risentito del momento di crisi passando dal 20% del 2007 al 27,8% del 2010 (29,6% nel primo trimestre 2011), lasciando intravedere come l'attuale congiuntura tenderà ad aggravare la già critica condizione di dipendenza dei giovani dalle generazioni precedenti. Tale tesi è confermata da un recente studio che ha messo in evidenza come il calo del tasso di occupazione di 1,2 punti percentuali registrato tra il 2008 e il 2009 sia ascrivibile a coloro che vivono in famiglia come figli per 0,9 punti (vale a dire il 75% della variazione), mentre l'occupazione dei capifamiglia ha mostrato segnali di maggiore tenuta.

Se quindi è innegabile che dietro alla lunghissima permanenza in famiglia ci siano alcuni fattori culturali, come la persistenza di una forte solidarietà intergenerazionale, è pur vero che i giovani italiani sono inseriti in un sistema dove la famiglia, e in particolare la generazione dei genitori, acquista il duplice ruolo di sostegno a livello micro e di ostacolo a livello macro – alleato e antagonista –, poiché assorbe e beneficia di gran parte dei trasferimenti monetari ed è sostenuta da politiche sociali che di fatto rendono impossibile l'emancipazione di quei giovani che poi la famiglia è chiamata a sostenere per l'assenza di politiche di aiuto mirate ai giovani. Le famiglie rispondono alla mancanza di politiche di sostegno con una strategia di supporto basato prevalentemente sull'inclusione dei figli in ambito familiare fino al raggiungimento delle condizioni ritenute necessarie per iniziare una vita autonoma, ri-

19. ISTAT, *Università e lavoro: Orientarsi con la statistica. 2009*, "Note per la Stampa", 18 maggio 2009 (http://www.istat.it/it/files/2011/03/unilav_notastampa2009.pdf?title=Universit%C3%A0+e+lavoro+-+18%2Fmag%2F2009+-+Nota+informativa.pdf); ISTAT, *I diplomati e il lavoro. Anno 2007*, in "Statistiche in breve", 5 agosto 2009 (http://www.istat.it/it/files/2011/02/testointegrale20090805.pdf?title=I+diplomati+e+il+lavoro+-+05%2Fago%2F2009+-+testointegrale20090805.pdf).

20. P. Barbieri, S. Scherer, *Le conseguenze sociali della flessibilizzazione del mercato del lavoro in Italia*, in "Stato e Mercato", 74, 2005, 2, pp. 291-321.

FIGURA 3.10
Tasso di disoccupazione giovanile 15-24 anni (valori percentuali, 2009)



Fonte: ISTAT, *Noi Italia. 100 statistiche per capire il Paese in cui viviamo. Anno 2011*, Roma 2011, p. 248.

tardando gli eventi cruciali del corso di vita rispetto a quanto avveniva per le generazioni precedenti. Ciò provoca un diffuso spreco di capitale umano e consolida la trappola demografica della bassa fecondità che porta a un inevitabile invecchiamento e alla perdita di vitalità dell'intera società. Inoltre, se le difficoltà a livello di contesto sono uguali per tutti i giovani, non lo sono però le caratteristiche delle famiglie d'origine; in mancanza quindi di un adeguato intervento di welfare, che sembra quanto mai improbabile nella congiuntura attuale, è difficile aspettarsi una inversione di rotta, quanto piuttosto una riproposizione intergenerazionale delle diseguaglianze. Tutti questi sono i fattori portanti del modello di transizione allo stadio adulto tipico dell'Europa meridionale, definita anche *latest late*[21].

21. F. C. Billari, D. Philipov, P. Baizan, *Leaving Home in Europe. The Experience of the Cohorts Born around 1960*, in "International Journal of Geography", 7, 2001, pp. 339-56.

3.6
Dissoluzione volontaria e involontaria

Nel modello del ciclo di vita familiare messo a punto da Glick nell'ormai lontano 1974, la fase di scioglimento nella storia della famiglia nucleare veniva identificata con la morte del primo coniuge. Oggi, a seguito del continuo aumento delle separazioni e dei divorzi, accanto alla dissoluzione cosiddetta involontaria generata dal fenomeno della mortalità, si osserva un'altra possibile causa di scioglimento, questa volta volontaria, messa in atto dalla rottura del legame coniugale.

I dati cui si farà riferimento sono quelli che vengono correntemente rilevati presso le cancellerie dei tribunali civili, mediante apposite schede compilate per ogni procedimento esaurito di separazione legale e divorzio[22]. Per tale ragione non verranno prese in considerazione le separazioni delle coppie di fatto. I dati anagrafici relativi alla popolazione residente per età e stato civile, rilevati annualmente presso ogni Comune italiano, consentiranno invece di tracciare la dinamica evolutiva della vedovanza per età e genere.

3.6.1. Separazioni e divorzi: evoluzione e principali caratteristiche strutturali dei due fenomeni

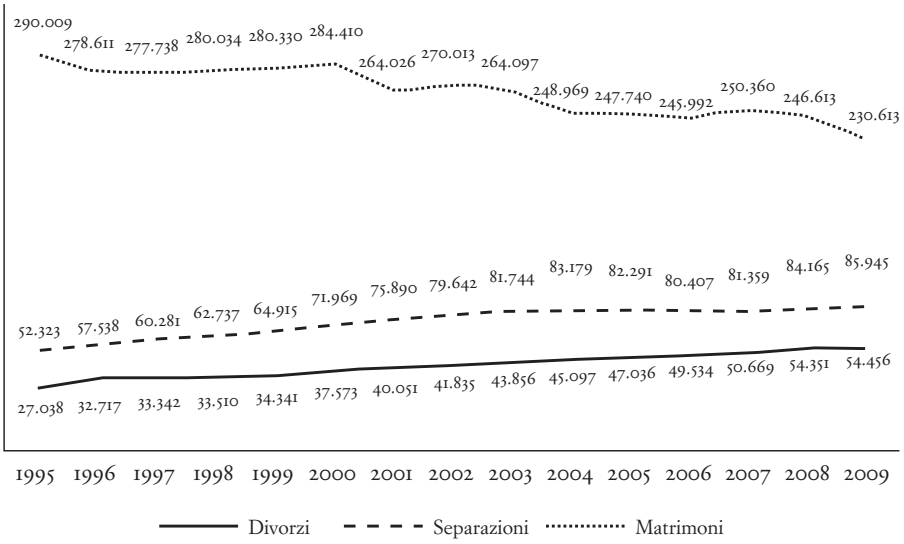
In Italia i coniugi possono porre termine al proprio progetto di vita coniugale, con diversi presupposti ed effetti, attraverso la separazione legale, il divorzio e l'annullamento del matrimonio religioso. La separazione, a differenza del divorzio, ha carattere transitorio, in quanto è sempre possibile riconciliarsi e far cessare gli effetti prodotti dalla stessa. I coniugi possono di comune accordo vanificare gli effetti della sentenza di operazione, senza che sia necessario l'intervento del giudice, con una espressa dichiarazione o con un comportamento non equivoco che sia incompatibile con lo stato di separazione.

Stando agli ultimi dati forniti dall'ISTAT, nel 2009 le separazioni legali sono state 85.945 e i divorzi 54.456, con un incremento rispettivamente del 2,1 e dello 0,2% rispetto all'anno precedente. I due fenomeni sono tuttavia in continua crescita: nel 1995 si verificavano 158 separazioni e 80 divorzi ogni 1.000 matrimoni, nel 2009 si arriva a 297 separazioni e 181 divorzi, quindi le separazioni sono aumentate di circa una volta e mezza (+61%) e i divorzi sono praticamente raddoppiati (+101%).

La FIG. 3.11 mostra altri due aspetti peculiari dello scenario italiano: le separazioni concesse sono in numero più elevato rispetto ai divorzi, anche come probabile "effetto stabilizzante" della condizione di separazione dei coniugi, e l'incremento dell'instabilità, contemporaneo alla diminuzione dei matrimoni, è imputabile a un effettivo aumento della propensione alla rottura del legame coniugale.

22. Le risultanze delle rilevazioni sulle separazioni personali dei coniugi e sugli scioglimenti e cessazioni degli effetti civili del matrimonio (divorzi) condotte presso le cancellerie dei tribunali civili sono reperibili in forma aggregata nel Sistema informativo territoriale sulla giustizia, messo a punto dall'ISTAT e disponibile all'indirizzo http://giustiziaincifre.istat.it/jsp/Introduzione.jsp?id=1A|20A|20C.

FIGURA 3.11
Matrimoni, separazioni e divorzi (1995-2009)



Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT, *Separazioni e divorzi in Italia. Anno 2009*, in "Statistiche Report", 7 luglio 2011.

Per l'analisi delle principali caratteristiche dell'instabilità coniugale è utile fare riferimento alle separazioni legali (giudiziali e consensuali), che rappresentano il motivo principale di richiesta del divorzio: il 99,2% dei divorzi concessi nel 2009 è stato preceduto da una separazione legale. Bisogna tuttavia sottolineare che non tutte le separazioni legali si convertono successivamente in divorzi. Nel caso in cui si decida di passare dalla separazione al divorzio, lo si fa in media in un arco di tempo relativamente più breve: per il 69,4% dei divorzi concessi nel 2009 l'intervallo del tempo intercorso tra la separazione legale e la successiva domanda di divorzio è stato pari o inferiore a cinque anni. Questo intervallo sembra mostrare, tuttavia, negli ultimi anni, una tendenza ad ampliarsi: su dieci separazioni pronunciate in Italia nel 1998 ben quattro non sono giunte al divorzio nel decennio successivo.

A completare il quadro delle specificità dell'instabilità coniugale in Italia interviene l'analisi delle differenze tra contesti territoriali. A livello di ripartizione il fenomeno presenta situazioni molto diverse: nel 2009 si va dal valore minimo di 198,6 separazioni per 1.000 matrimoni che caratterizza il Sud al massimo osservato nel Nord-Ovest (374,9 separazioni per 1.000 matrimoni).

Scendendo al dettaglio regionale, è possibile cogliere ancor più nitidamente l'evoluzione del fenomeno nel corso del tempo. Nel 1995 solo in Valle d'Aosta si registravano più di 300 separazioni per 1.000 matrimoni, mentre nel 2009 si collocano al di sopra di questa soglia quasi tutte le regioni del Nord (con l'eccezione del Veneto), la Toscana

(329,2), il Lazio (406,4) e, nel Sud, l'Abruzzo (314,5). Tra le regioni del Mezzogiorno, nel corso di quasi quindici anni, incrementi particolarmente consistenti si sono registrati in Molise (da 32 a 224,3 separazioni per 1.000 matrimoni) e in Calabria (da 48,1 a 158,7)[23].

Se poi si considera il livello provinciale, si scoprono interessanti evidenze empiriche associate all'analisi congiunta della diffusione di comportamenti laici e progressisti e dell'instabilità coniugale. Più specificatamente si riscontra un chiaro legame tra i luoghi della "modernità" e i contesti ad alta esposizione alle dinamiche di dissoluzione familiare: «I trend di divorzialità appaiono come la manifestazione esterna e ritardata di macro trasformazioni già sedimentate (modernità e post-modernità, secolarizzazione e urbanizzazione)»[24].

Il tipo di procedimento: consensuale e contenzioso

La maggior parte dei coniugi italiani sceglie di regolare consensualmente la crisi o la definitiva rottura del proprio progetto matrimoniale. Nel 2009 l'85,6% delle separazioni e il 72,1% dei divorzi si sono chiusi con il rito consensuale. La propensione a una gestione più o meno contenziosa della crisi matrimoniale non è uniforme sul territorio nazionale. Le coppie che risiedono nel Mezzogiorno ricorrono al rito giudiziale più frequentemente di quelle residenti al Centro-Nord, nel 20,2% dei casi nelle separazioni e nel 23% nei divorzi. Occorre, però, tenere presente che il tipo di procedimento è condizionato anche dalla diversa convenienza determinata dalla durata della causa e dai costi. La procedura che porta alla separazione consensuale o al divorzio congiunto è più semplice, meno costosa e si conclude in minor tempo. Un procedimento consensuale di separazione si esaurisce mediamente in poco più di 150 giorni e uno di divorzio in 287, mentre se si chiude con il rito contenzioso occorrono in media relativamente 909 e 516 giorni.

Va anche tenuto presente che non sempre una causa di separazione o divorzio termina con lo stesso rito con cui è iniziata. Nel 2009 il 13,4% delle separazioni e il 14,7% dei divorzi si sono chiusi con un rito diverso da quello di apertura.

Caratteristiche dei coniugi. Sposarsi tardivamente protegge dal rischio rottura?

La propensione alla separazione varia in relazione all'età anagrafica e al matrimonio. All'atto della separazione, nel 2009, l'età media dei mariti è 45 anni e delle mogli 41; per i divorzi invece sia i mariti che le mogli hanno qualche anno in più (47 e 43 anni). La FIG. 3.12 mostra sia per i mariti che per le mogli un certo slittamento in avanti della curva delle separazioni per età al momento dell'atto, corrispondente a un innalzamento dell'età media al momento della rottura del legame. Ciò si verifica da un

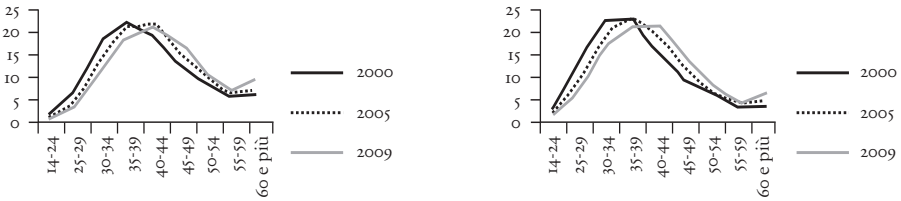
23. ISTAT, *Separazioni e divorzi in Italia. Anno 2009*, in "Statistiche Report", 7 luglio 2011 (http://www.istat.it/it/files/2011/07/separazioni_divorzi.pdf?title=Separazioni+e+divorzi+in+Italia+-+07%2Flug%2F2011+-+Testo+integrale.pdf).

24. G. Rivellini, G. A. Micheli, A. Rosina, *Instabilità familiare e modernizzazione: un'analisi ecologica a livello provinciale*, in Accademia nazionale dei Lincei, *Instabilità familiare: aspetti casuali e conseguenze demografiche, economiche e sociali*, Bardi, Roma 2008, p. 57.

lato per effetto della posticipazione del matrimonio, dall'altro per una sempre maggiore propensione allo scioglimento delle unioni in lunga durata. Si evidenzia, poi, una drastica diminuzione delle separazioni sotto i 30 anni (sia per gli uomini che per le donne), naturale conseguenza della riduzione dei matrimoni nella stessa fascia di età. Parallelamente, sono andate aumentando sia in valore assoluto sia in percentuale le separazioni delle classi di età più elevate, con uno sposo ultrasessantenne. Dal 2000 al 2009 il numero di separazioni con uomini ultrasessantenni è passato da 4.247 a 8.086. Per le donne ultrasessantenni, nello stesso periodo, si registra un valore pressoché raddoppiato delle separazioni (dalle 2.555 del 2000 alle 5.213 del 2009).

Con riferimento all'età al matrimonio, valori più elevati di quozienti di separazione si hanno in corrispondenza di un'età molto giovane (meno di 24 anni), sia per le donne sia, in misura più accentuata, per gli uomini. Con l'aumentare dell'età al matrimonio, invece, diminuisce il rischio di una separazione legale.

FIGURA 3.12
Separazioni per classi di età dei coniugi all'atto della separazione, mariti e mogli (valori percentuali, 2000, 2005, 2009)



Fonte: nostra elaborazione su dati ISTAT, *Separazioni e divorzi in Italia. Anno 2009*, cit.

La durata media del matrimonio al momento dell'avvio del procedimento di separazione, nel 2009, si attesta sui quindici anni e circa un quarto delle separazioni proviene da matrimoni di durata pari o inferiore ai sei anni. Considerando invece i soli provvedimenti di divorzio, il matrimonio dura mediamente diciotto anni; però oltre un divorzio su cinque ha riguardato matrimoni celebrati da meno di dieci anni.

Bisogna infine sottolineare che la crisi coniugale coinvolge sempre più frequentemente anche le unioni di lunga durata: dal 1995 ad oggi le separazioni di matrimoni con durata superiore ai venticinque anni sono passate dall'11,3 al 16,2%, mentre si sono ridotte quelle che avvengono prima del quinto anno di matrimonio (dal 24% nel 1995 al 18% nel 2009).

Caratteristiche dei coniugi. Separarsi con figli: un costo per tutti sostenibile?

Nel 2009 il 66,4% delle separazioni e il 60,7% dei divorzi hanno riguardato coppie con figli avuti durante l'unione. I figli coinvolti nella crisi coniugale dei propri genitori sono stati 97.040 nelle separazioni e 51.907 nei divorzi. Quasi la metà (il 48,8%)

delle separazioni e oltre un terzo (il 36%) dei divorzi provengono da matrimoni con almeno un figlio minore di 18 anni. Il numero dei figli minori che sono stati affidati nel 2009 è stato pari a 62.663 nelle separazioni e a 25.734 nei divorzi. Analizzando la struttura per età dei figli affidati nelle separazioni, si nota come il 56,7% di questi ha meno di 11 anni. In caso di divorzio i figli sono generalmente più grandi: la quota di quelli al di sotto degli 11 anni scende al 35% del totale.

In materia di affidamento importantissimi sono gli effetti della legge 54/2006, che ha determinato l'introduzione dell'istituto dell'affido condiviso dei figli minori tra i due coniugi come modalità ordinaria, segnando così un profondo mutamento rispetto agli anni antecedenti. Infatti nel 2005 l'affidamento esclusivo dei figli minori alla madre è stata la tipologia largamente prevalente. A partire dal 2006 la quota di affidamenti concessi alla madre si è fortemente ridotta a vantaggio della nuova tipologia di affido condiviso. Il sorpasso è avvenuto nel 2007, quando si è rilevato il 72,1% di separazioni con figli in affido condiviso contro il 25,6% di quelle con figli affidati esclusivamente alla madre. Questa tendenza si è poi consolidata ulteriormente nel 2009: l'86,2% di separazioni con figli in affido condiviso contro il 12,2% di quelle con figli affidati esclusivamente alla madre.

Separarsi o divorziare con figli vuol dire anche sostenere un incremento di spesa dovuto molto spesso al mantenimento di due abitazioni e al duplicarsi di spese che riguardano il menage quotidiano.

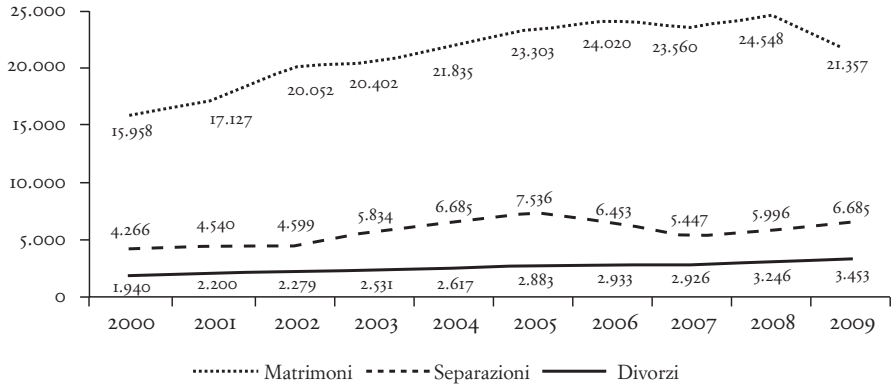
Matrimoni misti... e fragili

Si è già segnalata la crescita delle coppie in cui almeno uno dei due sposi è di cittadinanza straniera o italiano per acquisizione, tra i cambiamenti più recenti in tema di nuzialità (cfr. PAR. 3.3). Ci preme qui mostrare come le unioni miste siano spesso anche fragili, sebbene recentemente il trend crescente delle separazioni si sia interrotto.

Sul totale delle coppie che si separano, dal 2000 al 2005 si è osservato un incremento dell'incidenza di quelle in cui marito e moglie hanno diversa cittadinanza: nel 2000 esse costituivano il 5,9% delle separazioni concesse nell'anno, cinque anni dopo il 9,2%. Successivamente si è registrata una battuta d'arresto. Infatti, nel 2008 le 6.685 separazioni non hanno ancora raggiunto il livello del 2005 sia in valore assoluto sia in percentuale (FIG. 3.13). La discontinuità nel trend di questa tipologia di separazioni si riscontra in parte anche nei matrimoni che coinvolgono un cittadino straniero e uno italiano. Inoltre, si segnala come, in più di sette casi su dieci, la tipologia più frequente di coppia mista che arriva a separarsi è marito italiano e moglie straniera o che ha acquisito la cittadinanza italiana e non viceversa. Questo risultato appare strettamente connesso con la maggiore propensione degli uomini italiani a sposare una cittadina straniera.

La fragilità delle coppie miste è ulteriormente sollecitata da difficoltà specifiche di matrimoni tra persone con passaporti diversi: tradizioni, differenti impostazioni nell'educazione dei figli, nel ruolo riconosciuto alla famiglia di origine o nel considerare gli spazi di lavoro e di autonomia femminile, soprattutto quando è un'italia-

FIGURA 3.13
Matrimoni, separazioni e divorzi di coppie miste (valori assoluti, 2000-09)



Fonte: ISTAT, *Separazioni e divorzi in Italia*, cit.

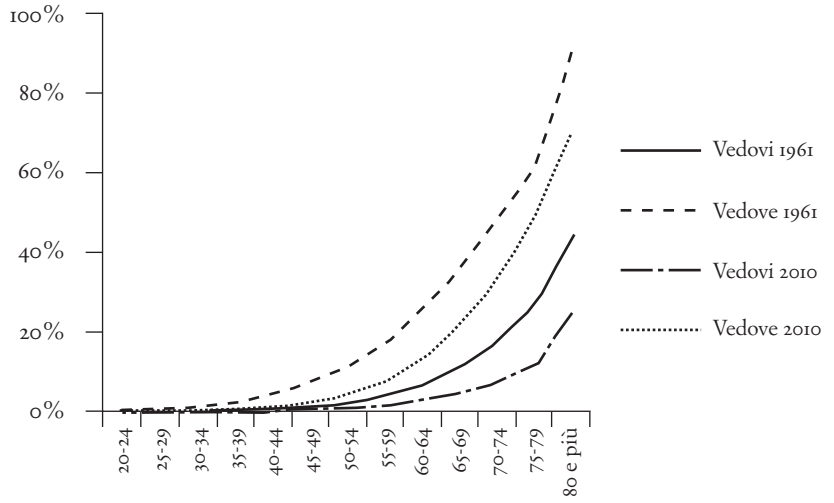
na a sposare uno straniero. D'altro canto, storie di unioni durature tra persone con culture, visioni e abitudini diverse possono indicare strade percorribili sulla via dell'integrazione multietnica e multireligiosa, anche e soprattutto per le generazioni future. In questa direzione va il lavoro offerto dagli ancor poco diffusi centri di orientamento e accompagnamento per gli sposi misti: una strada per meglio conoscersi vicendevolmente, affrontando anticipatamente le problematiche connesse al "matrimonio di mista religione".

3.6.2. Dissoluzione involontaria, ovvero le vedovanze

Secondo la rilevazione anagrafica della popolazione residente per età, sesso e stato civile, al 1° gennaio 2010 i vedovi ammontavano a 718.196 contro 3.838.525 vedove: un 2% della popolazione maschile contro un 12% della popolazione femminile è in stato di vedovanza. Lo scioglimento involontario del nucleo avviene quindi prima per le donne che per gli uomini e tale differenza si spiega principalmente sia con l'incidenza della mortalità a età avanzate, che favorisce le donne, sia con la diffusa tendenza di queste ultime a sposare uomini più anziani di loro.

Questa discrepanza è inoltre costante da ormai quasi cinquant'anni e si registra per tutte le età, con una tendenza ad ampliarsi in corrispondenza di classi più elevate. La distanza tra le curve relative al 1961 e al 2010 mostra inoltre, sia per gli uomini che per le donne, gli effetti di quell'accresciuta longevità che caratterizza l'Italia come una delle società moderne a lunga sopravvivenza. Considerando periodi più brevi di comparazione, prevale l'effetto "diversa età al matrimonio" come la causa più rilevante del divario di genere nei tassi di vedovanza. Si può infine aggiungere che gli uomini, più delle donne, sembrano mantenere lo stato di vedovanza, senza scegliere di risposarsi, data anche l'età avanzata a cui si vive tale evento.

FIGURA 3.14
Tassi di vedovanza per classe di età e genere (1961, 2010)



Fonte: nostre elaborazioni su dati anagrafici www.demo.istat.it e su ISTAT, *10° Censimento Generale della Popolazione: 15 ottobre 1961*, ABETE, Roma 1963-68.

3.7
Intrecciando i fili della trama: aspetti meritevoli di attenzione e alcune problematicità

Dai paragrafi precedenti sono emerse nitidamente alcune delle dinamiche generatrici delle trasformazioni familiari. Dopo aver descritto ciascuno dei fili della trama cerchiamo ora di intrecciarli per dare forma al tessuto familiare che oggi caratterizza la realtà italiana.

Le trasformazioni della famiglia italiana osservate nell'arco degli ultimi vent'anni hanno riguardato la sua struttura, i comportamenti dei singoli individui che ne fanno parte e le loro complesse interrelazioni. Con riferimento ai più significativi cambiamenti strutturali è emerso un processo di *nuclearizzazione*, ovvero un progressivo ridursi delle forme familiari estese e plurinucleari, fino alla scomparsa del nucleo stesso (*denuclearizzazione*), quando si sceglie o ci si trova a vivere da soli, e di *polverizzazione*, ovvero di aumento della quantità di famiglie e di contemporanea riduzione del numero medio di componenti, dovuta soprattutto a un incremento delle coppie senza figli.

A fronte del tramonto della famiglia plurinucleare e coresidente, persistono però i segni dei legami forti: le forme di famiglia mutano, ma le relazioni di sangue tra genitori e figli si mantengono e l'immagine della famiglia "allargata" assume tratti nuovi rispetto al passato. La famiglia diventa infatti "estesa" al di fuori delle mura domestiche,

anche grazie alla prossimità abitativa, che facilita il raggiungimento delle abitazioni reciproche, e alle reti di relazione e supporto che accompagnano le fasi più delicate della vita familiare di giovani e anziani. Ci si aiuta, ci si incontra, si trascorre del tempo insieme, ma poi ognuno ritorna nella propria casa. Si moltiplicano, soprattutto nelle grandi città, le esperienze di condivisione dei problemi tra le "minifamiglie" di genitori soli con figli, anche grazie alla rete di contatti virtuali che allarga i confini della propria esperienza: community, forum, consulenze psicologiche on line offrono sempre più spesso occasioni di confronto, supporto e in alcuni casi persino di incontro.

L'incremento di famiglie di piccola e talvolta piccolissima dimensione può, d'altro canto, comportare il «rischio di impoverire le relazioni sociali, e di non garantire forme efficaci di solidarietà»[25]. Tale rischio può essere alto soprattutto per una maggiore aridità relazionale intrafamiliare, che più difficilmente si ritrova nelle famiglie di ampie dimensioni. Anche le liti tra fratelli, ad esempio, spesso all'ordine del giorno come minaccia all'armonia di una famiglia numerosa, possono giocare un ruolo importante nell'acquisizione progressiva di fondamentali competenze sociali ed emotive.

Nuovi modi di vivere la dimensione familiare hanno poi fatto la loro comparsa, con incidenze ancora relativamente basse, ma in crescita e significativamente diverse tra il Nord e il Sud dell'Italia: il fenomeno LAT, le unioni non sancite da matrimonio, le convivenze prematrimoniali, le famiglie ricostituite, quelle monoparentali e i matrimoni misti. In alcune di queste forme familiari, più leggere, più allargate, più anticonformiste e più laiche, si possono nascondere alcune criticità.

La scelta per uno stile di vita da "single" o per la LAT con un cuore e due capanne evidenzia una preferenza per uno *stato di solitudine* tra le mura di casa e rischia di disincentivare comportamenti di condivisione, adattamento reciproco, ricerca di compromessi tra due o più persone. La casa si trasforma in un luogo in cui appartarsi, senza interagire con altri, anche se si è legati da un sentimento.

La crescita dei nuclei monogenitoriali, con genitore separato o divorziato e la diminuzione dell'età media del genitore, porta a presumere l'esistenza di un percorso principale di *isolamento del nucleo proveniente da una scissione familiare*, spesso anticamera di situazioni di debolezza sociale ed economica. Quando poi a una separazione fanno seguito una o più famiglie ricostituite, i riferimenti, gli stili e le figure educative per i figli degli ex coniugi si moltiplicano. Affinché ciò si traduca in ricchezza di stimoli e favorisca una crescita serena sarebbe utile affidarsi all'opera di mediazione familiare, soprattutto nei casi più complessi.

Con riferimento alle scelte individuali e di coppia, relative ai tempi e ai modi di formazione dell'unione, si è messa in luce una *decisa posticipazione dei giovani nella transizione allo stato adulto*, resa lunga e difficile dalla compresenza di fattori culturali e strutturali. Questo ritardo della popolazione giovanile nel vivere gli eventi cruciali della transizione – sempre più pronunciato rispetto alle generazioni precedenti e ai coetanei europei – provoca per il paese Italia uno spreco di capitale umano e consolida la trappola demografica della bassa fecondità con conseguente invecchiamento della popolazione e perdita di equilibrio generazionale.

25. Benedetto XVI, *Caritas in Veritate*, Libreria editrice vaticana, Roma 2009, p. 74.

D'altro canto le famiglie rispondono alla mancanza di politiche di sostegno dei giovani con una strategia di supporto basato prevalentemente sull'inclusione dei figli a casa fino al raggiungimento delle condizioni ritenute necessarie per iniziare una vita autonoma. Questo blocca da un lato l'intraprendenza giovanile nell'affrontare la vita con coraggio e determinazione, e dall'altro *ritarda il momento di avvio di una nuova coniugalità dei genitori* con figli adulti non più conviventi. Oltre a ciò, un'altra criticità appare all'orizzonte. Se le difficoltà proprie del contesto socio-economico sono uguali per tutti i giovani, non lo sono però le caratteristiche delle loro famiglie di origine, alcune delle quali sono in grado di supportare più di altre i figli giovani. In mancanza di un adeguato intervento di welfare è probabile che si creino nuove forme di diseguaglianza.

Anche se in ritardo, a differenza delle tendenze prevalenti in ambito internazionale, i giovani italiani decidono ancora di sposarsi con rito religioso, sempre meno preferito a quello civile. Se il matrimonio è ancora una scelta diffusa, il "per sempre" non lo è altrettanto. Il rapido e recente incremento dell'instabilità coniugale, soprattutto nel Centro-Nord, segnala una *grave fragilità delle unioni matrimoniali*, in particolar modo quando queste sono miste, con sposi di cittadinanza e religione diversa. Nel confronto con altri paesi europei e con gli Stati Uniti l'Italia, insieme all'Irlanda, mostra però i più bassi tassi di divorzialità, anche per il fatto che non tutte le separazioni arrivano a trasformarsi in divorzio.

3.8
L'Italia nel confronto internazionale

La famiglia è una lente di ingrandimento sulla società e sui processi che ne modificano i contorni. Osservarne la situazione non solo nel corso del tempo, ma anche in un confronto tra paesi, può aiutarci a prevedere scenari futuri. L'esperienza di welfare degli ultimi cinquant'anni mostra significative differenze, in quanto la società ha in un certo senso modellato le diverse politiche governative. Poiché tali politiche possono modificare a loro volta la struttura familiare e gli individui stessi, è importante ripercorrere le fasi del corso di vita familiare inserendo l'Italia in un quadro di analisi più ampio.

Questo paragrafo offre un confronto internazionale (principalmente focalizzato sull'area Europea) per quanto riguarda formazione (matrimoni, convivenze), espansione (fecondità), contrazione (uscita dei giovani dalla casa dei genitori) e dissoluzione (divorzio, vedovanza) della famiglia.

Oltre a considerare paesi con una situazione socio-demografica simile a quella prima esposta per l'Italia (ad esempio Spagna e Grecia), si osservano anche paesi con un maggior numero di convivenze e un'uscita anticipata dei giovani dalla casa dei genitori, in un sistema fondamentalmente basato sul *male breadwinner model* (per esempio Germania e Austria), e paesi in cui i fenomeni caratteristici del ciclo di vita familiare hanno un comportamento molto diverso da quello del nostro paese (ad esempio Svezia e Danimarca). In alcuni casi, laddove i dati sono disponibili, il confronto comprende anche paesi non europei, con riferimento per lo più ai pae-

si membri dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico). I dati utilizzati sono estratti principalmente dalle banche dati di Eurostat e OECD-stat, seguendo tuttavia un approccio *multi-source* che considera anche altre fonti, nazionali e internazionali. I risultati, esposti in tabelle o figure, si basano sui dati statistici più recenti tra quelli disponibili e possono essere interpretati come una fotografia dei vari paesi.

Ripercorriamo quindi le fasi del corso di vita familiare, partendo dalla formazione della famiglia. In questo processo, l'Italia, sebbene in fase di cambiamento, rimane ancora alquanto peculiare nel contesto internazionale. Se il quoziente di nuzialità[26] non appare particolarmente diverso da quello dei paesi confinanti (TAB. 3.11), è la diffusione delle convivenze che nei paesi mediterranei rimane ancorata a livelli molto bassi rispetto al resto d'Europa. Solo circa il 3% della popolazione tra i 20 e i 34 anni convive contro un 31% di coniugati nella stessa fascia di età (*OECD Family Database*). Queste cifre fanno pensare a un rinvio del matrimonio per le coppie italiane, non sostituito da una preliminare convivenza, come invece accade in altri paesi europei (in Danimarca, ad esempio, il 29% dei giovani tra i 20 e i 34 anni convive, contro un 25% di coniugati). In generale, la convivenza è maggiormente diffusa tra le coppie più giovani, mentre gli adulti ancora single tendono per lo più a vivere con i propri genitori, soprattutto nei paesi mediterranei e dell'Est Europa, dove più del 40% della popolazione tra i 20 e i 34 anni risiede nella casa dei genitori.

Le differenze tra paesi nei modi di formazione della famiglia si colgono anche sul piano giuridico. In alcuni paesi i partner conviventi possono costituire un'unione civile per legalizzare la loro relazione anche senza matrimonio (ad esempio in Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Islanda, Lussemburgo, Norvegia, Olanda, Svezia, e nel Regno Unito, seppure ognuno con legislazioni specifiche) e talvolta anche in caso di coppie omosessuali (come in Belgio, Canada, Germania e Olanda). Inoltre, alcune legislazioni assicurano alle coppie che hanno vissuto insieme per determinati periodi di tempo la medesima considerazione delle coppie sposate (in Australia e Nuova Zelanda dopo sei mesi e tre anni di convivenza rispettivamente).

Anche l'età media al primo matrimonio varia notevolmente da paese a paese. Per le donne, essa va da un minimo di 22,4 anni in Albania a un massimo di 32,3 nel Regno Unito. Per gli uomini, Turkmenistan e Svezia si posizionano agli estremi con 24,6 e 34,9 anni rispettivamente (dati estratti da *UNECE Statistical Division Database*, in www.unece.org). Tali differenze si ripercuotono anche sui percorsi di transizione verso la formazione di unioni stabili. Nei paesi nordici, contrariamente a quelli mediterranei, la convivenza è diventata una forma di unione di lungo periodo che spesso sostituisce il matrimonio. L'Italia rimane un caso particolare, mostrando sia per le donne (29,7) che per gli uomini (32,8) un'età media al primo matrimonio piuttosto elevata, simile ai paesi del Nord Europa, pur continuando a registrare basse percentuali di coppie conviventi. In tutti i paesi considerati gli uomini tendono a sposarsi per la prima volta a un'età più elevata rispetto alle donne.

26. Calcolato come rapporto (per 1.000) tra i matrimoni di un determinato anno e la popolazione totale di quello stesso periodo.

TABELLA 3.11
Indicatori di nuzialità, fecondità e divorzialità*

	Quoziente di nuzialità 2008[1]	Tasso di fecondità totale 2008[1]	% Nascite fuori dal matrimonio 2009[2]	Quoziente di divorzialità 2008[1]
Austria	4,22	1,41	38,80	2,4
Belgio	4,26	1,86	43,20	3,3
Bulgaria	3,64	1,48	51,10	1,9
Cipro	7,71	1,46	8,90	2,1
Danimarca	6,80	1,89	46,20	2,7
Estonia	4,57	1,65	59,00	2,6
Finlandia	5,84	1,85	40,70	2,5
Francia	4,14	2,00	52,60	2,1
Germania (incl. ex DDR dal 1991)	4,59	1,38	32,10	2,3
Grecia	4,76	1,51	5,90	1,2
Irlanda	5,03	2,10	32,80	0,8
Italia	*4,12*	*1,42*	*17,7*	*0,9*
Lettonia	5,71	1,44	43,10	2,7
Lituania	7,17	1,47	28,50	3,1
Lussemburgo	3,92	1,61	30,20	2,0
Malta	6,03	1,44	25,40	–
Norvegia	5,27	1,96	55,00	2,1
Olanda	4,50	1,77	41,20	2,0
Polonia	6,76	1,39	19,90	1,7
Portogallo	4,07	1,37	36,20	2,5
Regno Unito	4.45	1,96	45,40	2,2
Repubblica Ceca	5,03	1,50	36,30	3,0
Romania	6,95	1,35	27,97[3]	1,7
Slovacchia	5,23	1,32	30,10	2,3
Slovenia	3,32	1,53	52,80	1,1
Spagna	4,24	1,46	31,70	2,4
Stati Uniti	7,31[4]	2.01[5]	38,5	3,7[6]
Svezia	5,46	1,91	54,70	2,3
Svizzera	5,43	1,48	17,10	2,6
Turchia	9,04	2,10	2,57[3]	1,4
Ungheria	4,00	1,35	39,50	2,5

* Il quoziente (o tasso generico) di divorzialità misura il rapporto (per 1.000) tra i divorzi rilevati in un anno e l'ammontare della popolazione osservata nel medesimo periodo.
1. I dati sono consultabili sul database statistico di Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/data/database).
2. OECD, *OECD Family Database* SF2.4, OECD, Paris 2011 (www.oecd.org/social/family/database). I dati si riferiscono al 2007 per Belgio, Irlanda, Italia e Stati Uniti.
3. Dati Eurostat relativi al 2009 per la Romania e al 2010 per la Turchia (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=demo_find&lang=en).
4. OECD, *OECD Family Database* SF3.1, OECD, Paris 2011 (www.oecd.org/social/family/database). Dati relativi al 2009.
5. OECD, *OECD Family Database* SF2.4, OECD, Paris 2011 (www.oecd.org/social/family/database). Dati relativi al 2009.
6. OECD, *OECD Family Database* SF3.1, OECD, Paris 2011 (www.oecd.org/social/family/database). Dati relativi al 2008.

In termini di estensione, la famiglia sembra non ampliarsi (più) oltre il livello cosiddetto di *replacement*. Nel 2008 il tasso di fecondità totale (TFT) era ben al di sotto dei due figli per donna nella maggior parte dei paesi avanzati, ad eccezione di Francia, Irlanda, Islanda, Messico, Nuova Zelanda, Turchia e Stati Uniti (dati *OECD Family Database*, cfr. TAB. 3.11). La spiegazione di queste differenze tra paesi fa spesso riferimento a cambiamenti sociali e processi spontanei, oltre a fattori di ordine economico e di divisione dei ruoli tra uomini e donne all'interno della famiglia e della società.

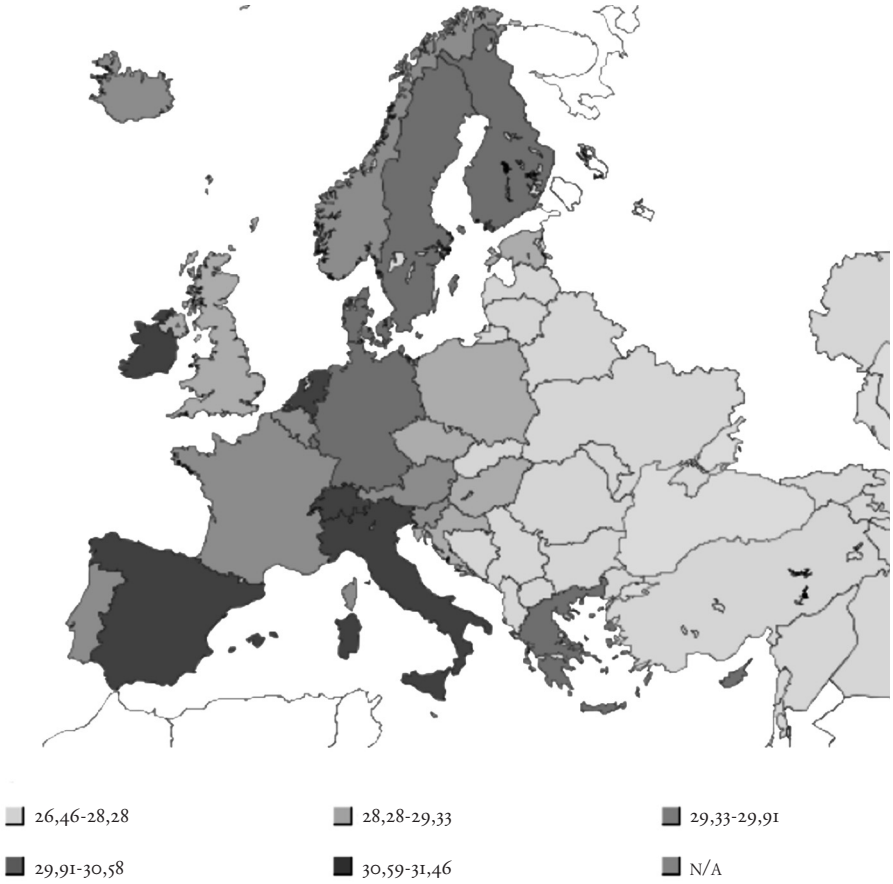
Non solo il numero di figli, ma anche l'età media a cui le donne hanno il primo figlio varia da paese a paese. I dati più recenti forniti da Eurostat (FIG. 3.15) mostrano che tra i paesi europei Bulgaria e Romania registrano la più bassa età media al parto (nel 2008, 26,5 e 26,8 rispettivamente), mentre l'Italia è il paese con la più alta età media al parto, pari a 31 anni nel 2007. Tra il 1995 e il 2005 le donne italiane hanno posticipato di quasi quattro anni la nascita del primo figlio (*OECD Family Database*). Mentre in Danimarca, Francia, Germania e Olanda, ma anche in Italia e Svizzera (e, in minor misura, in Grecia, Spagna e Stati Uniti), il rinvio della prima nascita è avvenuto a partire dagli anni Settanta, per poi rallentare dagli anni Novanta, in Irlanda, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca e Ungheria è negli ultimi vent'anni che il rinvio si è manifestato più intensamente. In parte, queste variazioni sono legate ai cambiamenti degli ultimi decenni nei tempi di formazione della famiglia, come si è mostrato nei paragrafi precedenti.

Al giorno d'oggi la fecondità è più omogeneamente distribuita sul periodo fecondo della donna rispetto a trent'anni fa, quando i profili di fecondità specifici per età riportavano un chiaro picco attorno ai 20 anni. Ciò significa che, mentre in passato le donne tendenzialmente avevano il primo figlio nell'età giovanile (subito dopo un matrimonio generalmente precoce) e terminavano la propria attività feconda in uno spazio temporale di una decina d'anni, oggi si riscontra (in quasi tutti i paesi) non solo un generale aumento dell'età media al primo figlio, ma anche una distribuzione delle nascite su un arco temporale più ampio.

Considerando le tipologie familiari entro cui vivono i bambini e i ragazzi, si colgono altre interessanti differenze. In media, nei paesi OCSE oltre l'80% dei figli tra 0 e 14 anni vive in famiglie formate da una coppia (OECDstat). Questa proporzione supera il 90% in Italia, mentre si aggira sul 70-75% in Estonia, Regno Unito e Stati Uniti. Sebbene in quasi tutti i paesi la maggior parte dei figli che vive con entrambi i genitori ha genitori sposati, solo in Danimarca ed Estonia la proporzione di figli che vive con genitori conviventi raggiunge il 20-25%.

A partire dal 1970, quando era meno di un terzo del totale, osserviamo un chiaro incremento della proporzione di nascite fuori dal matrimonio in tutti i paesi OCSE. Mentre tali nascite sono aumentate soprattutto nel ventennio 1970-90 in Canada, Francia, nei paesi del Nord Europa, in Nuova Zelanda, l'incremento non è stato significativo se non dopo il 1995 nella maggioranza dei paesi dell'Est Europa, in Belgio, Germania, Grecia, Lussemburgo e Spagna. Lo stesso è valido per l'Italia, come evidenzia la FIG. 3.16.

FIGURA 3.15
Età media al parto per le donne in Europa*

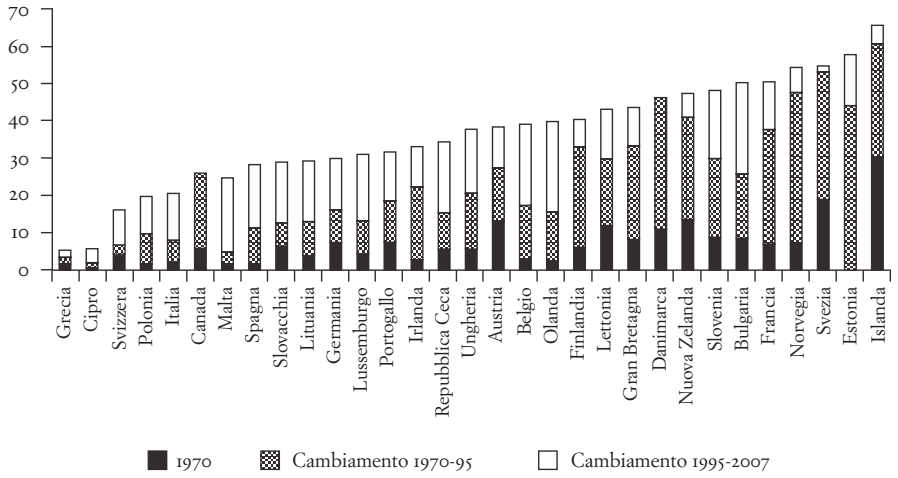


* I dati si riferiscono al 2008 con eccezione di Belgio, Italia e Regno Unito, per cui i dati più recenti si riferiscono al 2007.

Fonte: Eurostat.

I dati più recenti confermano ampie differenze tra i vari paesi nella percentuale di nascite fuori dal matrimonio, dal 10% a Cipro e in Corea, Giappone, Grecia, Messico e Turchia al 50% o più in Francia e nella maggior parte dei paesi del Nord Europa (TAB. 3.11). In generale, i paesi con più alti tassi di fecondità sono anche quelli con un numero più alto di nascite fuori dal matrimonio. Tuttavia, entrambe queste misure sono particolarmente basse laddove avere figli è ancora fortemente connesso con l'essere sposati (ad esempio Giappone e Corea, ma anche nel caso italiano).

FIGURA 3.16
Cambiamenti nella proporzione di nascite fuori dal matrimonio dagli anni Settanta ad oggi* (paesi in ordine ascendente di proporzione nascite fuori dal matrimonio nel 2007)



* Dati del 2005 per Canada; 2006 per Islanda, Portogallo, Regno Unito e Stati Uniti.
Fonte: OCSE. Dati tratti da National Statistical Offices e Eurostat Demographic Statistics per i paesi UE.

I paesi considerati si differenziano anche nella fase di contrazione della famiglia. L'uscita dalla casa dei genitori avviene più precocemente in Danimarca e Finlandia, dove il 50% degli uomini esce prima dei 22 anni, mentre il 50% delle donne vive fuori dalla casa dei genitori poco dopo i 20 anni. Età più elevate caratterizzano i paesi mediterranei, e in particolare l'Italia: non è prima dei 27 anni che metà delle donne italiane vivono fuori dalla casa dei genitori. Per gli uomini, tale età si attesta intorno ai 30 anni (TAB. 3.12). I vari paesi sono accomunati dal fatto che sono solitamente le donne a uscire dalla casa parentale prima degli uomini[27].

Dati recenti[28] evidenziano tre macrogruppi in Europa: in ordine di età media all'uscita, troviamo Nord Europa, seguito da Centro Europa, e da Sud ed Est Europa. È inoltre interessante osservare la destinazione all'uscita, distinguendo tre possibili motivi di uscita dalla casa parentale per i giovani dai 18 ai 35 anni: come single, per vivere con un partner o per istruzione. In Italia vi è una netta prevalenza di uscite dalla casa dei genitori per formare una nuova famiglia (rispettivamente 74% e 67% di giovani donne e uomini). Nei paesi scandinavi, invece, la distribuzione tra uscire come single, uscire per formare una nuova famiglia e uscire per ragioni legate agli studi è più omogenea.

27. Billari, Philipov, Baizan, *Leaving Home in Europe*, cit.
28. Eurostat, *Youth in Europe*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2009.

TABELLA 3.12

Età alla quale il 50% dei giovani vivono fuori casa e destinazioni all'uscita*

	Donne					Uomini				
			Di cui, uscite dalla casa dei genitori					Di cui, usciti dalla casa dei genitori		
	Età alla quale il 50% dei giovani vivono fuori casa	% che esce da casa nell'anno successivo	% che esce come single	% che esce con un partner	% che esce per istruzione	Età alla quale il 50% dei giovani vivono fuori casa	% che esce da casa nell'anno successivo	% che esce come single	% che esce con un partner	% che esce per istruzione
Austria	23,4	10,3	39,0	51,2	9,8	27,2	5,1	31,3	61,2	7,5
Belgio	23,8	9,7	33,0	63,8	3,2	25,8	8,4	29,8	68,3	1,9
Danimarca	20,3	33,4	36,2	34,5	29,3	21,4	22,3	53,0	27,0	20,0
Finlandia	20,0	21,4	26,5	45,6	27,9	21,9	14,9	29,7	33,8	36,5
Francia	22,2	14,0	29,5	55,8	14,7	24,1	9,6	41,5	46,5	12,0
Germania (inclusa ex DDR dal 1991)	21,6	12,3	36,9	56,5	6,7	24,8	8,4	36,7	58,0	5,3
Grecia	22,9	9,1	16,5	62,1	21,4	28,2	4,7	26,8	57,3	15,9
Irlanda	25,2	8,0	47,9	47,9	4,1	26,3	5,8	48,9	43,2	8,0
Italia	27,1	5,6	20,3	73,9	5,8	29,7	4,6	31,1	66,6	2,3
Olanda	21,2	13,2	29,0	45,6	24,6	23,3	8,8	41,7	33,3	25,0
Portogallo	25,2	6,4	14,2	85,2	0,6	28,0	5,6	11,4	88,6	0,0
Regno Unito	21,2	18,5	35,6	52,4	12,0	23,5	13,4	44,1	43,1	12,9
Spagna	26,6	6,2	13,3	82,1	4,6	28,4	4,4	23,1	76,5	0,4

* Tutti i dati, eccetto l'età di uscita, si riferiscono a persone tra i 18 e 35 anni che vivono con i genitori al tempo *t*; la percentuale che vive come single si riferisce ai giovani che sono usciti dalla casa dei genitori entro l'anno $t + 1$.

Fonte: M. Iacovou, *Leaving Home in the European Union*, ISER Working Papers, 2001, 18 (http://www.iser.essex.ac.uk/files/iser_working_papers/2001-18.pdf).

Focalizzandosi infine sull'ultima fase, quale è la dissoluzione (volontaria e involontaria), l'Italia appare, insieme all'Irlanda, come il paese con la più bassa divorzialità (0,9 divorzi per 100 abitanti) tra quelli per cui i dati sono disponibili. All'opposto troviamo Belgio, Lituania, Repubblica Ceca e Stati Uniti, con tassi che superano il 3% (cfr. ultima colonna della TAB. 3.11). Al contrario dei paesi del Centro e Sud Europa, negli Stati Uniti, ma anche nei paesi del Nord Europa, un aumento significativo dei divorzi è avvenuto a partire dagli anni Cinquanta, raggiungendo un tasso di divorzialità relativamente elevato già nel 1970.

Le differenze tra i vari paesi sono, in questo caso, spesso riconducibili a ragioni legali. La maggior parte dei paesi europei ha introdotto norme che regolano il divorzio a partire dalla prima metà del XX secolo o appena prima (TAB. 3.13). Le eccezioni sono state Italia, Irlanda, Portogallo e Spagna, dove il divorzio è rimasto proibito fino al 1971, 1997, 1977 e 1981 rispettivamente.

TABELLA 3.13
Informazioni sull'anno di introduzione e tipo di divorzio legalmente possibile

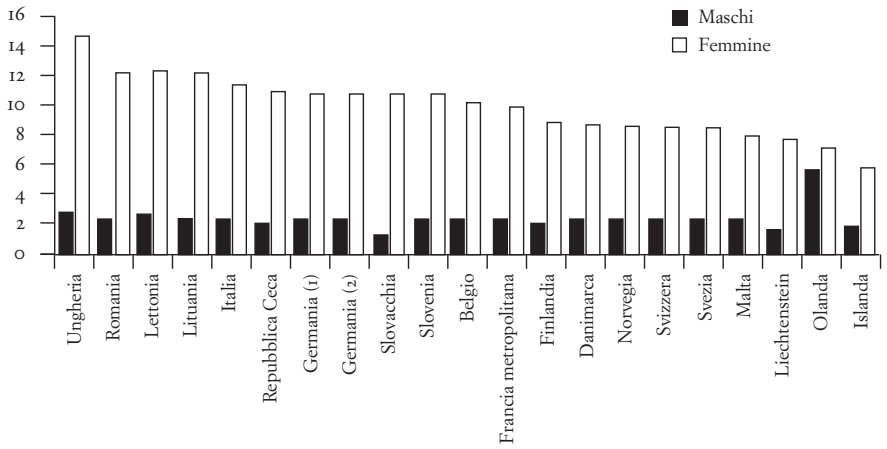
	Legalizzazione divorzio	Legalizzazione divorzio senza colpa[1]	Unilaterale *de facto*[2]	Unilaterale esplicito[3]
Austria	Pre-1950	Pre-1950	1978 (6)	No
Belgio	Pre-1950	Pre-1950	1975 (10)	No
Danimarca	Pre-1950	Pre-1950	1970 (3)	1982 (2)
Finlandia	Pre-1950	Pre-1950	Pre-1950	1988 (0)
Francia	Pre-1950	1976	1976 (6)	No
Germania (inclusa ex DDR dal 1991)	Pre-1950	Pre-1950	1977 (3)	No
Grecia	Pre-1950	1979	1983 (4)	No
Islanda	Pre-1950	Pre-1950	1993 (2)	No
Irlanda	1997	1997	No	No
Italia	1971	1975	No	No
Lussemburgo	Pre-1950	Pre-1950	1979 (3)	No
Norvegia	Pre-1950	Pre-1950	Pre-1950	1993 (2)
Olanda	Pre-1950	1971	1971 (2)	No
Portogallo	1977	1977	1977 (3)	No
Regno Unito[4]	Pre-1950	1971	1971 (5)	No
Spagna	1981	1981	1981 (5)	No
Svezia	Pre-1950	Pre-1950	Pre-1950	1974 (0)
Svizzera	Pre-1950	Pre-1950	2000 (4)	No

1. Ragioni per un divorzio senza colpa includono l'irreparabile rottura, inconciliabili differenze e/o incompatibilità.
2. Si fa riferimento al permesso di divorzio unilaterale *de facto* e senza colpa. I numeri tra parentesi indicano il numero di anni di separazione necessari per ottenere un divorzio unilaterale.
3. Si fa riferimento all'anno in cui il divorzio considerato nella terza colonna è stato esplicitamente introdotto. I numeri tra parentesi indicano il numero di anni di separazione necessari per ottenere un divorzio unilaterale.
4. La legge sul divorzio per la Scozia è successiva a quella dell'Inghilterra e del Galles di cinque anni.

Fonte: L. González, T. K. Viitanen, *The Effect of Divorce Laws on Divorce Rates in Europe*, in "European Economic Review", 2009, 53, pp. 127-38.

In tutti i paesi europei considerati, lo scioglimento involontario del nucleo, per morte del partner, avviene prima per le donne che per gli uomini (cfr. FIG. 3.17). L'Italia è tra i paesi con la più alta percentuale di donne vedove, dovuta anche all'elevata speranza di vita della popolazione femminile. Proporzioni di vedove più alte che in Italia si sono registrate in alcuni paesi dell'Est Europa (Latvia, Lituania, Romania e Ungheria), con elevata mortalità maschile dovuta a malattie legate a comportamenti non salutari (abuso di alcol o incidenti). La percentuale più alta di uomini vedovi sulla popolazione totale è registrata in Olanda (con più del 5% contro una media europea attorno al 2%), riflettendo una minor differenza di mortalità tra uomini e donne ultrasessantacinquenni.

FIGURA 3.17
Proporzione di vedovi e vedove (paesi in ordine discendente di percentuale di vedovi nel 2007)



1. Germania, includendo ex DDR dal 1991; 2. Germania, escludendo ex DDR.
Fonte: Eurostat.

4
Le previsioni demografiche delle famiglie

di *Gian Carlo Blangiardo*, *Elisa Barbiano di Belgiojoso*
e *Paolo Bonomi*

4.1
Premessa

Negli ultimi decenni le previsioni demografiche hanno assunto sempre più importanza rivelandosi uno strumento decisionale imprescindibile. Le variazioni dell'ammontare della popolazione o del numero di famiglie, così come il cambiamento della struttura della popolazione stessa, hanno risvolti sociali, ambientali ed economici rilevanti. Ad esempio, conoscere in anticipo le possibili evoluzioni demografiche è importante al fine di prevedere i fabbisogni futuri in diversi ambiti come i consumi energetici, i servizi sanitari, le scuole ecc.

Tuttavia, l'osservazione nel tempo della sola dinamica della popolazione – in termini di struttura e di consistenza – non è sufficiente a fornire tutti gli elementi utili alla programmazione. Ad esempio, qualora si vogliano studiare i legami tra popolazione e risorse ambientali o consumi è più opportuno scegliere come unità statistica per la proiezione il nucleo familiare piuttosto che il singolo individuo: all'interno delle famiglie vengono applicate infatti importanti economie di scala, in quanto si condividono spazi, forniture elettriche, gas, mezzi di trasporto e così via. Recentemente le proiezioni delle famiglie sono state impiegate per lo studio di diversi aspetti, quali i consumi, in particolare i consumi di energia[1], le problematiche connesse all'*housing* e l'impatto della variazione nel numero di famiglie sui cambiamenti climatici (il riscaldamento terrestre e le emissioni di gas serra)[2].

Pertanto, nel quadro delle proiezioni demografiche, è importante comprendere nell'analisi anche l'osservazione dei nuclei familiari che, nonostante l'apparente crisi della famiglia tradizionale, risultano essere tuttora determinanti in alcune scelte – quali l'abitazione, i consumi, i trasporti – e costituiscono quindi un'unità statistica rilevante ai fini previsionali. Da questa constatazione nasce l'esigenza di conoscere non solo la consistenza e la struttura della popolazione, ma anche il numero di nuclei familiari e la loro distribuzione rispetto alle diverse tipologie in cui si formano e si allargano le famiglie.

1. F. L. MacKellar, W. Lutz, C. Prinz, A. Goujon, *Population, Households, and CO_2 Emissions*, in "Population and Development Review", 21, 1995, pp. 849-65.

2. B. C. O'Neill, F. L. MacKellar, W. Lutz, *Population and Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge 2001.

A livello internazionale la centralità del tema previsioni negli ultimi anni è dimostrata dalla fervente attività di numerosi istituti di ricerca. In Italia attualmente, contrariamente a quanto avviene per la popolazione, non esiste ancora un sistema di previsioni ufficiali che contempli periodicamente l'elaborazione delle proiezioni delle famiglie, tanto che le ultime stime disponibili a livello nazionale risalgono a fine anni Ottanta[3].

La ricerca condotta ha portato all'individuazione e alla definizione di un appropriato modello di previsione, al fine di fornire la stima del numero di famiglie italiane per il periodo 2010-30.

4.2
Qualche riflessione sulle definizioni

Prima di procedere è opportuno chiarire il concetto di famiglia e i criteri secondo i quali un gruppo di persone viene definito tale. A questo proposito è bene precisare che, a livello internazionale, non esiste una definizione condivisa da tutti.

In Italia la formulazione elaborata dall'ISTAT in occasione del censimento della popolazione 2001 e impiegata anche nelle indagini multiscopo è la seguente:

> la famiglia è costituita da un insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune, anche se non sono ancora iscritte nell'Anagrafe della popolazione residente del comune medesimo. Una famiglia può essere costituita anche da una sola persona. L'assente temporaneo non cessa di appartenere alla propria famiglia sia che si trovi presso altro alloggio (o convivenza) dello stesso comune, sia che si trovi in un altro comune italiano o all'estero.

È bene puntualizzare che in tutta la letteratura inglese si usa di preferenza il vocabolo *household* e non *family* quando si parla di famiglia. Esiste una leggera differenza di significato tra i due termini: la parola *family* fa riferimento a un gruppo di persone che condividono la stessa casa e sono legate da vincoli di parentela a seguito di matrimonio, coabitazione o adozione, mentre un gruppo di persone che vivono sotto lo stesso tetto senza avere legami di parentela forma una *household*. *Household* è quindi un concetto più ampio di quello di *family*, tutte le *families* sono *households*, ma non viceversa.

In Italia è possibile distinguere tra famiglia e nucleo familiare. Secondo la definizione riportata nel manuale dell'utente dell'indagine *Aspetti della vita quotidiana*,

> la famiglia è costituita dall'insieme delle persone coabitanti legate da vincoli di matrimonio o parentela, affinità, adozione, tutela o affettivi; il nucleo è l'insieme delle persone che formano una coppia con figli celibi o nubili, una coppia senza figli, un genitore solo con figli celibi o nubili. Pertanto la famiglia può coincidere con un nucleo, può essere formata da un nucleo più altri membri aggregati, da più nuclei (con o senza membri aggregati), o da nessun nucleo (persone sole, famiglie composte ad esempio da due sorelle, da un genitore con figlio separato, divorziato o vedovo ecc.)[4].

3. ISTAT, *Previsioni del numero di famiglie italiane dal 1995 al 2020*, in "Notiziario ISTAT", serie 4, foglio 41, anno X, 19, 1989.

4. ISTAT, *Indagine multiscopo sulle famiglie "Aspetti della vita quotidiana". Anno 2008. Manuale utente*, ISTAT, Roma 2008, p. 1.

Una realtà diversa dalle famiglie sono le convivenze che, secondo il regolamento anagrafico, sono

> un insieme di persone che, senza essere legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità e simili, conducono vita in comune per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena. Le persone addette alla convivenza per motivi di lavoro, se convivono abitualmente, sono considerate membri permanenti della convivenza purché non costituiscano famiglia a sé stante.

Residenze per anziani, residenze universitarie, ospedali, carceri e conventi costituiscono esempi di convivenze.

4.3
Il panorama internazionale

Il ventaglio dei possibili metodi di previsione presenti in letteratura risulta piuttosto ampio e variegato, ma i diversi modi di procedere alla stima del numero di famiglie possono essere sostanzialmente raggruppati in tre macrocategorie: microsimulazioni, macrosimulazioni con modelli dinamici e modelli statici. In aggiunta, negli ultimi decenni si sono affermate – in analogia a quanto avvenuto per l'intera popolazione – le previsioni probabilistiche. A scopo illustrativo, richiamiamo brevemente le caratteristiche di ciascuna.

4.3.1. Le microsimulazioni

Le microsimulazioni hanno come unità di riferimento l'individuo; pertanto, il procedimento di stima si basa sui record individuali. Tenendo conto dell'effetto di tutte le componenti demografiche su ciascun membro della famiglia, aggiornano anno per anno la composizione della famiglia stessa in base ai cambiamenti intercorsi. Al fine di determinare la struttura di ciascuna famiglia per ogni anno di previsione, è necessario stabilire per ciascun individuo il verificarsi o meno di eventi che comportano la formazione di una nuova famiglia, la scomparsa di una famiglia o il cambiamento di una delle caratteristiche rilevate per ogni nucleo familiare – numero di figli, età dei componenti, nascita di un nuovo figlio, morte di un componente ecc. Una volta stabilito quali sono gli eventi sperimentati da ciascun individuo nel corso dell'anno considerato, si aggiorna la struttura della famiglia e quindi si procede con l'anno successivo fino all'ultimo anno di previsione.

Tale approccio, che ben si presta a modellare situazioni in cui sono presenti legami di parentela più complessi, richiede tuttavia la disponibilità di molti dati, non sempre reperibili, e un campione sufficientemente numeroso per ridurre l'errore di stima.

Un esempio di applicazione al caso italiano è fornito dalla microsimulazione eseguita dalla Regione Lombardia negli anni Ottanta[5].

5. S. Lauro, D. Semisa, G. C. Blangiardo, M. Ludergnani (a cura di), *Stima delle famiglie residenti in Lombardia negli anni 1981-1991, una nuova proposta metodologica*, Regione Lombardia, Milano 1988.

4.3.2. I modelli macrodinamici

I modelli macrodinamici hanno come unità di riferimento la famiglia e si basano sul calcolo di probabilità di transizione da una posizione familiare all'altra (ad esempio, da celibe a coniugato, da coniugato a coniugato con figlio ecc.), che sono poi utilizzate per aggiornare la composizione familiare da un anno all'altro. Tali modelli nascono e si sviluppano nella seconda metà degli anni Settanta; tra gli esempi di applicazione si possono ricordare il modello proposto da Moller nel 1979 per la Germania, il modello svedese di Hårsman e collaboratori, il *ProFamy* implementato da Zeng e collaboratori nel 1997, anche se il più noto e maggiormente utilizzato è sicuramente il modello LIPRO sviluppato per l'Olanda da van Imhoff e Keilman nel 1991.

Generalmente un simile approccio permette di studiare direttamente come cambiamenti nei fattori demografici, quali i tassi di divorzialità e l'età media di uscita da casa, influiscono su fecondità, crescita della popolazione e soprattutto su struttura e numero di famiglie; esso richiede però informazioni molto specifiche sulla famiglia e sulle variazioni della composizione della stessa per stimare le probabilità di transizione, quindi necessita di dati di tipo panel.

4.3.3. I modelli statici

I modelli statici si fondano sulla ripartizione *a posteriori*, sulla base di ulteriori variabili d'analisi, dei risultati di un processo indipendente di stima della popolazione per età e genere[6]. Nel caso specifico della previsione del numero di famiglie, la stima è effettuata applicando alla popolazione prevista opportuni tassi specifici (quali i tassi di capofamiglia nel caso dello *headship rate method* o tassi di posizione familiare nel caso di modelli di propensione tipo quello neozelandese o australiano). Si può scegliere se applicare tassi costanti – generalmente pari al valore più recente – oppure se far variare gli stessi nel corso del periodo di previsione ricorrendo a specifiche tecniche quali, ad esempio, l'analisi delle serie storiche.

Il metodo dei tassi di capofamiglia – nato a partire dalla fine degli anni Trenta per opera del National Resources Planning Committee, rivisitato e ripreso successivamente dalle Nazioni Unite (1973)[7] – è stato a lungo considerato l'unico metodo per le proiezioni delle famiglie. Il presupposto alla base di tale approccio è che le variazioni nella struttura della famiglia si riflettano sulla distribuzione dei capifamiglia; pertanto, identificata nella popolazione in studio la proporzione di capifamiglia per ogni categoria – definita dall'incrocio di variabili demografiche – la si applica alla popolazione proiettata. Tuttavia, negli ultimi decenni la comunità scientifica ha mosso diverse critiche a un simile approccio, in quanto essa ritiene che il metodo presenti alcune problematiche, riconducibili ai seguenti aspetti: arbitrarietà della figura di capofamiglia, mancanza di un'indicazione dell'accuratezza delle stime prodotte, impossibilità di considerare in modo esplicito le dinamiche di formazione e sciogli-

6. M. Livi Bacci, *Introduzione alla demografia*, Loescher, Torino 1990.

7. United Nations, *Manual VII. Methods of Projecting Households and Families*, United Nations, New York 1973.

mento delle unioni e in ultimo dipendenza delle stime dalle caratteristiche dei capifamiglia. Nonostante tutto, questo approccio – in tutte le sue varianti – risulta ancora largamente impiegato per la sua semplicità e soprattutto per la natura dei dati richiesti, che possono essere facilmente reperibili in fonti convenzionali.

Il metodo della propensione, attualmente adottato dagli istituti di statistica di Australia e Nuova Zelanda, si basa sull'ipotesi di fondo che ciascun individuo abbia un ruolo all'interno della famiglia (posizione familiare) e che la proporzione di individui appartenenti alla *i*-esima posizione – fissi età e genere – possa rappresentare la probabilità di trovarsi in quella posizione (*living arrangement type rate*) per l'intera coorte.

I risultati di tale approccio permettono di seguire il ciclo di vita familiare in riferimento a due livelli di informazione: da un lato la stima delle famiglie per tipologia, dall'altro la distribuzione della popolazione per età, genere e posizione familiare.

Un simile metodo mantiene pertanto i vantaggi del metodo tradizionale, sopra richiamati, ma ne supera alcuni limiti, come si avrà modo di vedere meglio in seguito, tra cui il fatto di avere stime indipendenti dalla figura del capofamiglia.

4.3.4. Le previsioni probabilistiche

Le proiezioni probabilistiche sono proposte in alternativa ai modelli già esistenti, come possibile soluzione al problema della quantificazione dell'incertezza della stima. I promotori di un simile approccio sostengono che il ricorso a scenari e varianti sia un *escamotage* e non sia pertanto sufficiente a fornire un'indicazione dell'errore di stima[8]. Il risultato di un modello di previsioni probabilistiche non è una stima puntuale, bensì una distribuzione di probabilità che riassume le numerose simulazioni effettuate facendo variare ciascuna componente demografica coinvolta nel modello di stima secondo i risultati di una consultazione di esperti (*expert-based model*)[9]. Ciascuna stima ha quindi assegnata anche la probabilità con cui tale valore può essere assunto.

Il primo modello probabilistico per il numero di famiglie è stato proposto da de Beer e Alders nel 1999 per il caso dell'Olanda. L'approccio suggerito prevedeva tre passaggi. Inizialmente erano prodotte le previsioni della popolazione sulla base di un modello multistato per stato civile, quindi venivano considerati i cambiamenti nella distribuzione della popolazione per posizione familiare, dai quali si procedeva a stimare le probabilità di transizione, infine veniva stimato il numero di famiglie con dettaglio regionale seguendo semplici regole secondo le quali, ad esempio, gli adulti che vivono con altre persone contano come mezza famiglia, le persone sole contano per una sola famiglia, i bambini e chi vive in convivenze non vengono conteggiati ecc.

In seguito, nei primi anni del nuovo millennio Jiang e O'Neill hanno avanzato una nuova proposta che consiste nel tentativo di modellare le variazioni dei tassi di capifamiglia in funzione degli eventi demografici caratteristici di ciascuna fase del ciclo di vita familiare e in particolare la dinamica di formazione e scioglimento delle unioni. In-

8. W. Lutz, S. Scherbov, A. Hanika, *Probabilistic Population Projections for Austria*, in "PopNet", 1997, 30, pp. 4-5 (http://www.iiasa.ac.at/Research/POP/POPNET/popnet30.pdf).

9. W. Lutz, S. Scherbov, *An Expert-Based Framework for Probabilistic National Population Projections: The Example of Austria*, in "European Journal of Population", 14, 1998, pp. 1-17.

fine, nel 2007 Ediev ha studiato e sperimentato un modello che combina i tassi di capifamiglia con le proiezioni probabilistiche della popolazione. Egli da un lato difende il modello tradizionale, sostenendo che la struttura della popolazione riflette già i cambiamenti demografici, pertanto il fatto che i tassi non rispecchino le dinamiche in atto non costituisce un problema, dall'altro sostiene l'esigenza di ricorrere a previsioni probabilistiche della popolazione per ottenere, oltre alle stime, una misura dell'incertezza.

4.4
Le esperienze italiane

Se è vero che in Italia attualmente non sono prodotte stime relative al numero di famiglie, tuttavia non si possono non ricordare le previsioni implementate da alcuni enti di ricerca e i numerosi studi condotti sul tema.

A tal proposito, ripercorriamo la storia delle previsioni italiane. Le prime stime risalgono alla fine degli anni Ottanta e sono state effettuate ricorrendo al classico metodo dei tassi di capifamiglia da parte dell'ISTAT e del centro studi Prometeia.

Tra il 1975 e la fine degli anni Novanta molti studi sono stati dedicati alla definizione di un modello alternativo al tradizionale metodo dei tassi di capifamiglia, tra cui si possono ricordare in particolare i primi studi sul ciclo di vita di Rossi[10], il modello di simulazione del numero di componenti delle famiglie censuarie di Blangiardo[11], il modello di Bertino, il modello di microsimulazione orientato alla previsione della spesa previdenziale di Egidi e Tomassetti[12], il modello proposto da Righi e Sorvillo[13] nel 1994 per la stima della popolazione per posizione familiare e infine il modello di Cannari e Nicoletti[14] per la simulazione della distribuzione del reddito.

Successivamente, a livello internazionale hanno iniziato a farsi strada modelli di tipo dinamico in grado di descrivere i meccanismi di formazione-scioglimento delle famiglie, fornendo non solo le stime del totale delle famiglie, ma anche numerose informazioni sulle caratteristiche delle medesime. Così, quando nei primi anni Novanta in Italia inizia a essere avvertita la necessità di produrre proiezioni delle famiglie e si pone il problema di definire e scegliere un metodo di previsione, i limiti del metodo inizialmente adottato e gli esiti dei recenti studi, in particolare gli sviluppi teorici apportati dalla demografia multidimensionale di Rogers[15], spingono anche i

10. F. Rossi, *Un modello di simulazione per lo studio del ciclo di vita della famiglia*, in "Genus", 31, 1975, pp. 1-4.

11. G. C. Blangiardo, *L'impiego di un modello di microsimulazione per la proiezione delle famiglie. Atti della XXXII riunione scientifica della SIS*, Società Italiana di Statistica, s.l. 1984, vol. II, pp. 287-95.

12. V. Egidi, A. Tomassetti, *A Method for Projecting Families: Some Preliminary Results on the Consequences of Actual Demographic Behaviour on Family Dynamics in Italy*, Dipartimento di Scienze demografiche, Università di Roma "La Sapienza", Roma 1988.

13. A. Righi, M. P. Sorvillo, *L'applicazione di un modello multistato per la previsione dei nuclei familiari*, in "Economia & Lavoro", 28, 1994, 1, pp. 81-99.

14. L. Cannari, S. Nicoletti, *A Dynamic Micro Simulation Model of the Italian Household's Sector*, in *Le previsioni della spesa per pensioni*, in "Annali di Statistica", serie X, 1998, 16, pp. 103-34.

15. A. Rogers, *Advances in Multiregional Demography*, IIASA, Laxenburg 1981 (http://www.iiasa.ac.at/Admin/PUB/Documents/RR-81-006.pdf).

ricercatori italiani a orientarsi verso un approccio di tipo dinamico. Nello stesso periodo in Olanda è adottato il LIPRO; l'idea iniziale è pertanto quella di adattare l'innovativo modello alla situazione italiana, ma questa strada è ben presto abbandonata a causa della mancanza dei dati necessari all'implementazione. Il modello LIPRO, infatti, richiede il ricorso a dati sulla posizione familiare e sulle sue variazioni, informazioni non disponibili per la situazione italiana e per acquisire le quali sarebbe stato necessario effettuare un'indagine *ad hoc*.

In seguito, viene individuato da Lo Conte e Sorvillo, come possibile soluzione, il modello impiegato all'epoca nel Regno Unito, che individuava «nello stato civile una variabile fortemente discriminante rispetto alla posizione familiare»[16]. Non disponendo di informazioni sulla posizione familiare per l'Italia, esse proposero di ricorrere allo stato civile come *proxy* della posizione familiare. Infatti in Italia i cambiamenti di stato civile nel corso dell'esistenza di un soggetto sono informazioni disponibili, così come le modifiche inerenti la famiglia, in quanto generalmente le varie tappe del ciclo di vita di una famiglia – formazione della coppia, nascita dei figli, scioglimento della coppia – sono registrate in modo formale. In definitiva, il modello proposto si articolava in tre fasi: la previsione della popolazione per età, sesso e stato civile, ricorrendo al modello LIPRO, la distinzione tra individui che vivono in istituzioni e in famiglia e infine la stima del numero di famiglie per le principali tipologie familiari ricorrendo a tassi specifici. La risultante era pertanto la combinazione di un modello dinamico con un metodo statico. I dati impiegati provenivano in parte dai censimenti, in parte dalle indagini multiscopo sulle famiglie; questi ultimi in particolare sono stati adoperati per il calcolo della proporzione di persone per posizione familiare per genere e classe d'età, poi mantenuta costante per tutto l'arco previsionale.

Nonostante l'interesse mostrato in passato dai demografi italiani per le previsioni delle famiglie, attualmente gli unici risultati disponibili per il nostro paese sono il frutto di iniziative di singoli studiosi[17] o di enti locali[18], mentre mancano stime prodotte dall'Istituto di statistica.

4.5
La scelta del modello

L'analisi della letteratura esistente in materia, brevemente richiamata nel paragrafo precedente[19], ha permesso di esaminare le esperienze passate e di considerare le metodo-

16. M. Lo Conte, M. P. Sorvillo, *Le previsioni delle famiglie: un'applicazione ai dati italiani con un approccio macro*, in http://www.statistica.unimib.it/demografia1/relazioni_finali/loconte.doc.

17. C. Maccheroni, T. Barugola, *How Many Households? A Comparison of Scenarios in the European Union: From Europop2004 to Europop2008*, in "Rivista di Statistica ufficiale", 2009, 1, pp. 39-55.

18. Quali ad esempio l'Ufficio statistica del Comune di Milano, il Servizio statistica della Regione Toscana, l'Ufficio sistemi statistici della Regione Emilia-Romagna.

19. Per una descrizione più dettagliata cfr. la relazione G. C. Blangiardo, E. Barbiano di Belgiojoso, P. Bonomi, *Le previsioni delle famiglie*, che sarà a breve disponibile sul sito dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia (http://www.osservatorionazionalefamiglie.it/).

logie impiegate da istituti di statistica e centri di ricerca a livello nazionale e soprattutto internazionale, mettendo in evidenza per ciascun modello vantaggi e criticità.

Come ricordato, non esiste in Italia una tradizione consolidata di previsioni delle famiglie; muovendo dall'analisi condotta e riflettendo su quanto emerso, sono state pertanto effettuate le valutazioni necessarie a identificare un modello appropriato al caso italiano.

Il primo fattore essenziale e vincolante per la scelta è la disponibilità di informazioni da usare come input. Nel caso specifico, i dati necessari all'implementazione delle previsioni delle famiglie sono relativi a due distinti livelli: da una parte le previsioni della popolazione, dall'altra le informazioni inerenti la struttura familiare. Quindi, il passo preliminare consiste nell'individuazione delle fonti statistiche più appropriate, con particolare attenzione alle informazioni contenute in ciascuna e alla loro attendibilità.

Per quanto riguarda la struttura per età e genere della popolazione, è possibile avvalersi delle previsioni periodicamente prodotte dall'ISTAT. L'ultimo rilascio disponibile copre un arco temporale sufficientemente ampio per l'obiettivo della ricerca (2007-51) [20] e garantisce inoltre un buon dettaglio territoriale (fino alla provincia).

Per quanto concerne, invece, le strutture familiari, si possono individuare tre distinte fonti di dati: il censimento, le anagrafi comunali e le indagini multiscopo.

In occasione dei censimenti l'ISTAT fornisce una fotografia completa e dettagliata delle famiglie italiane; tuttavia, l'apporto informativo dei dati registrati in tali occasioni diminuisce progressivamente quanto più ci si allontana dalla data della rilevazione. L'intervallo tra un censimento e il successivo (dieci anni) permette di cogliere le dinamiche in atto, ma risulta troppo ampio perché la fotografia della popolazione italiana, ottenuta in occasione della rilevazione, sia corrispondente alla realtà per tutto il periodo inter-censuario. Nel caso specifico, l'ultimo censimento si è svolto nel 2001 e pertanto sarebbe preferibile trovare una fonte più aggiornata.

Le anagrafi comunali dispongono di informazioni sulle famiglie iscritte in anagrafe, ma si tratta di variabili di carattere personale e non è pertanto possibile desumere le tipologie familiari; inoltre, la rispondenza di tali dati alla realtà non risulta sempre elevata, soprattutto quando ci si allontana dalla data dell'ultimo censimento, come nel caso in analisi. Infatti, in occasione della rilevazione totale si provvede a operazioni di "pulizia" degli archivi tramite l'allineamento alla situazione emersa dai dati censuari. Per questo motivo si preferisce, in presenza di altre fonti, evitare di ricorrere ai dati provenienti dalle anagrafi comunali.

L'ultima fonte disponibile relativa alle strutture familiari, seppure a carattere non universale, è costituita dalle indagini campionarie condotte periodicamente dall'ISTAT e strutturate secondo uno schema che prevede una parte fissa, svolta con cadenza annuale, e alcuni approfondimenti, effettuati a rotazione con cadenza quinquennale. Annualmente nell'indagine *Aspetti della vita quotidiana*, svolta su un campione di circa 24.000 famiglie, è rilevato un set di informazioni dalle quali è possibile evincere la composizione delle stesse e la posizione di ciascun individuo rispetto alla persona di riferimento.

20. Le previsioni sono consultabili sul sito internet http://demo.istat.it.

Questa ultima fonte di dati sembra essere una valida risorsa qualora si vogliano reperire informazioni circa la struttura familiare, in quanto è eseguita con una frequenza maggiore rispetto ai censimenti, presenta una sufficiente copertura territoriale (disponibile con significatività regionale) e rileva tutte le informazioni utili a ricostruire la struttura familiare. Inoltre, la periodicità stabilita per tale rilevazione permette di disporre di più osservazioni successive, che possono essere impiegate proficuamente per stimare future evoluzioni sulla base delle serie storiche analizzate.

Tuttavia, non pochi dei modelli considerati in precedenza necessitano di informazioni molto dettagliate sulla famiglia; in qualche caso in aggiunta sarebbe necessario disporre di dati panel per stimare le probabilità di transizione tra stati (posizioni familiari). Tali considerazioni comportano l'automatica esclusione dal ventaglio delle possibili alternative di molti dei metodi impiegati a livello internazionale, in quanto richiederebbero lo svolgimento di un'indagine *ad hoc* per disporre di tutti gli input necessari, con costi e tempi elevati.

Un secondo aspetto fondamentale nella scelta del modello è legato ad aspetti tecnici. Non esiste tuttora accordo tra gli studiosi sul fatto che modelli complessi garantiscano risultati migliori di quelli più semplici. Generalmente, nella scelta di un metodo, è necessario tenere in considerazione e combinare le esigenze metodologiche con le richieste dei fruitori delle previsioni: da una parte si lavora con l'obiettivo di definire una tecnica accurata – anche a scapito della semplicità – che abbia costi e tempi di realizzazione non eccessivamente elevati, dall'altra si richiede un modello facilmente utilizzabile e interpretabile. Pertanto la scelta tra più approcci deve essere frutto di un oculato bilanciamento tra i costi di generazione e utilizzo delle previsioni e i benefici del ricorso a previsioni più accurate[21]. Se i modelli complessi non possono enumerare tra i propri vantaggi quello di fornire risultati più accurati di quelli semplici e, tenuto conto che spesso richiedono tempi elevati di implementazione, lunghe operazioni di aggiornamento, nel caso in cui in seguito si rendano disponibili ulteriori informazioni, sembra ragionevole e giustificato il ricorso a metodi più semplici.

Muovendo da tali riflessioni e considerata la performance delle esperienze richiamate nell'analisi condotta in precedenza e gli aspetti prettamente metodologici, si è giunti a individuare nel metodo neozelandese il modello di previsione da applicare per stimare le famiglie italiane. Tale metodo, come ricordato in precedenza, pur basandosi su un approccio di tipo statico, risulta essere un valido strumento di previsione che risponde ai criteri individuati da Ruggles e Brower[22]; inoltre utilizza, come input, informazioni disponibili per l'Italia. Infatti, oltre alle previsioni della popolazione, richiede di poter identificare, per ciascun membro della famiglia, la posizione familiare ricoperta al fine di poter costruire i tassi di propensione. A tal fine, considerato quanto messo precedentemente in evidenza, si è deciso di avvalersi delle indagini multiscopo, che rilevano tutti gli elementi necessari all'implementazione

21. D. Ahlburg, *Simple versus Complex Models: Evaluation, Accuracy and Combining*, in "Mathematical Population Studies", 5, 1995, pp. 281-90.

22. S. Ruggles, S. Brower, *Measurement of Household and Family Composition in the United States, 1850-2000*, in "Population and Development Review", 29, 2003, pp. 73-101.

del metodo selezionato ad eccezione dell'incidenza delle convivenze che, essendo tra l'altro poco variabile nel tempo, può essere stimata ricorrendo ai dati censuari.

4.6
Il metodo della propensione adattato alla situazione italiana

Il metodo individuato per raggiungere l'obiettivo della presente ricerca ha reso necessarie alcune modifiche al modello base al fine di adattare la tecnica selezionata alla situazione familiare italiana e alle caratteristiche dei dati disponibili.

4.6.1. Dati di base e ipotesi

La base dati di partenza, fornita dall'ISTAT, è costituita dalla distribuzione per classi d'età, genere e posizione familiare della popolazione ultraquindicenne distinta per regione. In particolare, si dispone di classi d'età decennali 15-24, 25-34, ..., 75 + e di una serie storica costituita dai valori medi biennali registrati negli anni 1993-94, 1995-96, ..., 2008-09.

Le posizioni familiari disponibili, in seguito indicate con z, sono le seguenti:

– persona in coppia senza figli ($z = 1$);
– membro aggiuntivo di una coppia senza figli ($z = 2$);
– persona in coppia con figli ($z = 3$);
– figlio di una coppia con figli ($z = 4$);
– membro aggiuntivo di una coppia con figli ($z = 5$);
– genitore in famiglia monoparentale ($z = 6$);
– figlio di una famiglia monoparentale ($z = 7$);
– membro aggiuntivo di una famiglia monoparentale ($z = 8$);
– persona sola ($z = 9$);
– altro senza nucleo ($z = 10$);
– membro di una famiglia con più nuclei ($z = 11$).

Per quanto riguarda le previsioni della popolazione ci si è avvalsi dei risultati di fonte ISTAT base 1° gennaio 2007 aggiornate al 1° gennaio 2009. Quindi, ricorrendo alle stime dell'ipotesi centrale per le previsioni della popolazione, sono state predisposte per le previsioni delle famiglie due ipotesi alternative che si avrà modo di descrivere meglio in seguito.

4.6.2. Ricerca e adattamento del materiale statistico

Prima di procedere alla stima delle famiglie, si sono rese necessarie alcune operazioni di adattamento delle informazioni disponibili nonché qualche elaborazione preliminare al fine di predisporre i dati in formato rispondente alle esigenze del modello teorico.

In quest'ottica, un primo problema da affrontare consisteva nell'attribuzione della posizione familiare agli individui appartenenti a una famiglia multinucleo ($z = 11$), per i quali non si disponeva di informazioni aggiuntive. Per procedere al calcolo dei

tassi e quindi al conteggio del numero di famiglie per tipologia è, infatti, indispensabile conoscere la posizione ricoperta da ciascun individuo all'interno della famiglia.

Operativamente si è pensato di effettuare l'assegnazione tenendo in considerazione la distribuzione per posizione familiare rispetto alle altre alternative. Quindi, considerate solamente quelle compatibili con la creazione di famiglie a più nuclei ($z \neq 9, 10$), si è costruito un profilo di ruoli familiari per età, genere e unità territoriale ($\pi^s_{x,x+9,z,r}(t)$), la cui somma per età risulta essere, per costruzione, pari a 1:

$$[4.1] \quad \pi^s_{x,x+9,z,r}(t) = \frac{P^s_{x,x+9,z,r}(t)}{P^s_{x,x+9,n_1,r}(t)}$$

Con $z \neq 9, 10$; $x = 15, 25, \ldots, 75+$; $t = 1993\text{-}94, \ldots, 2008\text{-}09$; $r = 1, 2, \ldots, 20$ e $P^s_{x,x+9,n_1,r}(t)$ è il numero di persone di genere s che vivono in una famiglia con un nucleo, nell'area r, per la classe d'età $x,x+9$ in posizione $z \neq 9, 10$ ottenuta come somma della popolazione che vive in una famiglia con un nucleo. Infine, si è proceduto a distribuire il numero di soggetti appartenenti a famiglie multinucleo $P^s_{x,x+9,z=11,r}$ alle altre posizioni familiari; pertanto, esclusi i casi in cui manca il nucleo, al numero di soggetti appartenenti alla generica posizione familiare è stata aggiunta una quota di individui proporzionale al peso della medesima rispetto al totale:

$$[4.2] \quad \tilde{P}^s_{x,x+9,z,r}(t) = P^s_{x,x+9,z,r}(t) + P^s_{x,x+9,z=11,r}(t) \cdot \pi^s_{x,x+9,z,r}(t)$$

con $z \neq 9, 10$; $x = 15, 25, \ldots, 75+$.

Il secondo problema riguardava l'attribuzione della posizione familiare alla popolazione di età inferiore a 15 anni. In tale circostanza, non disponendo di nessuna informazione aggiuntiva sul numero di genitori e considerato che tale mancanza non influisce sulla stima del numero di famiglie poiché essa è ricavata unicamente in relazione al numero dei genitori, è sembrato ragionevole assegnare tutti gli individui minori di 15 anni alla posizione di "figlio" ($z = 12$)[23]. Pertanto il tasso corrispondente a "figlio", indicato con $\lambda^s_{x,x+9,z=12,r}(t)$, è pari a 1 per i minori di 15 anni, viceversa è pari alla somma dei tassi relativi alle posizioni di "figlio di una famiglia monoparentale" e "figlio di una coppia", che vedremo a breve come sono calcolati:

$$[4.3] \quad \lambda^s_{x,x+9,z=12,r}(t) = \begin{cases} 1 \; se \; x \in [0-14] \\ \lambda^s_{x,x+9,z=4,r}(t) + \lambda^s_{x,x+9,z=7,r}(t) \; se \; x \notin [0-14] \end{cases}$$

Il terzo problema riguardava la stima e le ipotesi concernenti alcuni elementi impiegati nel calcolo del numero di famiglie.

Come noto, non tutta la popolazione italiana vive in una famiglia: esiste infatti una quota di persone che abita stabilmente in una convivenza e che non deve essere considerata nel conteggio del numero di famiglie. Tuttavia le stime della popolazione re-

23. Secondo gli ultimi dati censuari (2001) il 99,2% dei minori di 5 anni, il 99,3% dei bambini tra 6 e 13 anni e il 99% dei 14-17enni risulta in posizione di figlio.

sidente fornite dall'ISTAT non tengono in conto questo aspetto, ma valutano la popolazione residente indipendentemente dal fatto che abiti in una famiglia o in una convivenza. Pertanto, esse devono essere corrette sulla base della proporzione di persone che vivono in una convivenza per età, genere e livello territoriale ($c^s_{x,x+9,r}$). Tali quantità, non desumibili dall'indagine multiscopo, sono state stimate sulla base dei dati dell'ultimo censimento e sono state quindi mantenute costanti per tutto il periodo di previsione, sia per la variante a tassi fissi sia per quella a tassi variabili.

È emersa inoltre la necessità di conoscere per ogni unità territoriale la dimensione media delle famiglie multipersonali $n_{n_{o,r}}$ e il numero medio di famiglie con almeno un nucleo $n_{fn_{1+,r}}$. Tali stime sono state estrapolate dai dati dell'indagine multiscopo del 2008, quindi i valori ottenuti sono stati considerati costanti per tutto il periodo di previsione.

In ultimo, per quanto riguarda le previsioni della popolazione, al fine di disporre di una base più recente, si è provveduto all'aggiornamento di queste sulla scorta degli effettivi movimenti demografici registrati tra il 1° gennaio 2007 e il 1° gennaio 2009. Pertanto, sulla base delle previsioni ISTAT, si sono stimati per età, genere e unità territoriale i coefficienti correttivi, $k^s_{x,r}(t)$, da applicare alla distribuzione della popolazione residente al 1° gennaio 2009, ottenuti rapportando la popolazione in età x, genere s, della zona r, al tempo t ($P^s_{x,r}(t)$) alla popolazione dello stesso genere e zona e di età $x - 1$ al tempo $t - 1$:

$$[4.4] \quad k^s_{x,r}(t) = \frac{P^s_{x,r}(t)}{P^s_{x-1,r}(t-1)}$$

con $t = 2010, 2011, \ldots, 2030$; $x = 1, 2, \ldots, \omega - 1$; $r = 1, 2, \ldots, 20$. Pertanto le quantità $\tilde{P}^s_{x,r}(t)$ da impiegare nel processo di stima sono ricavate nel modo seguente:

$$[4.5] \quad \tilde{P}^s_{x,r}(t) = P^s_{x-1,r}(01.01.2009) \cdot k^s_{x,r}(t) \text{ con } x \geq 1$$

con $t = 2010, 2011, \ldots, 2030$; $x = 1, 2, \ldots, \omega - 1$ e $r = 1, 2, \ldots, 20$ e dove $P^s_{x-1,r}(01.01.2009)$ è la popolazione in età $x - 1$ e di genere s relativa al 1° gennaio 2009. Per il calcolo della popolazione in età zero si procede in modo diverso da quanto appena visto: infatti, si estrapola il tasso generico di fecondità sottostante alle previsioni ISTAT differenziandolo per genere. Successivamente si applica tale risultato alla popolazione femminile in età feconda per ottenere il numero dei nati per genere e infine l'ammontare desiderato. È inoltre necessaria una piccola modifica del procedimento appena esposto anche per l'ultima età (ω); in tal caso si procede infatti nel modo seguente:

$$[4.6] \quad k^s_{\omega,r}(t) = \frac{P^s_{\omega,r}(t)}{P^s_{\omega-1,r}(t-1) + P^s_{\omega,r}(t-1)}$$

Il quinto e ultimo aspetto da definire riguardava il dettaglio territoriale r. Le previsioni prodotte consentono di ottenere risultati a livello regionale ($r = 1, 2, \ldots, 20$), tuttavia per il calcolo dei tassi di posizione familiare è sembrato ragionevole aggregare

tra di loro alcune regioni, simili da un punto di vista demografico, ottenendo così undici aree:

1. Piemonte e Valle d'Aosta
2. Lombardia
3. Friuli Venezia Giulia, Veneto e Trentino-Alto Adige
4. Liguria ed Emilia-Romagna
5. Marche, Abruzzo e Molise
6. Umbria e Toscana
7. Lazio
8. Campania
9. Puglia, Basilicata e Calabria
10. Sicilia
11. Sardegna

Una simile scelta è giustificata dalla necessità di disporre di una sufficiente numerosità campionaria per singolo strato (classe d'età, genere e tipologia familiare), situazione che altrimenti non sarebbe sempre garantita per le regioni con meno abitanti.

4.6.3. Modello a tassi costanti

Per procedere alla stima del numero di famiglie, il primo passo da compiere consiste nel definire i possibili ruoli o posizioni familiari sulla scorta della base dati disponibile.

Il laborioso processo di attribuzione di una posizione e di una tipologia familiare a ciascun individuo segue un preciso e ben dettagliato iter. In questa sede si richiama solamente la logica sulla quale si fonda il processo, mentre per una descrizione dettagliata si rimanda alla nota metodologia recentemente pubblicata dall'ISTAT[24]. La procedura predisposta dall'Istituto nazionale di statistica, attraverso la quale avviene la ricostruzione della posizione e della tipologia familiare, si basa su passaggi successivi. In primo luogo si individua il numero di nuclei presenti in ciascuna famiglia; in un secondo momento a ciascuno di essi è assegnata la relativa tipologia di nucleo – scegliendo tra le opzioni: nessun nucleo, coppia con figli, coppia senza figli, monogenitore madre o padre – ricorrendo a tre schemi di assegnazione differenti in funzione dell'esito della precedente verifica. La terza fase consiste nell'identificazione e, quindi, nell'attribuzione della posizione di riferimento per ciascun individuo all'interno del nucleo scegliendo tra le seguenti alternative: membro isolato, persona di riferimento, coniuge o convivente e figlio. Infine, combinando le informazioni ottenute nelle tre fasi precedenti, si raggiunge il prefissato obiettivo: la distribuzione della popolazione nelle dieci posizioni familiari di seguito riportate e affiancate dalle caratteristiche necessarie per l'appartenenza a ciascuna di esse:

1. Persona in coppia senza figli

– vive con un partner;

24. ISTAT, *La misurazione delle tipologie familiari nelle indagini di popolazione*, "Metodi e norme", 46, 2010 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20100802_00/met_norme_10_46_misurazione_tipologie_familiari_indagini_popolazione.pdf).

– non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia a meno che questi non siano a loro volta nella posizione di genitori o vivano con il proprio partner.

2. Membro aggregato ad una coppia senza figli
– vive con una coppia senza figli;
– non vive con un partner né con i genitori;
– non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia a meno che questi non siano a loro volta nella posizione di genitori o vivano con il proprio partner.

3. Persona in coppia con figli
– vive con un partner;
– è genitore di almeno un figlio che vive nella stessa famiglia a meno che questo non sia a sua volta nella posizione di genitore o viva con il proprio partner.

4. Figlio di una coppia con figli
– vive con entrambi i genitori;
– non vive con un partner;
– non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia a meno che questi non siano a loro volta nella posizione di genitori o vivano con il proprio partner.

5. Membro aggregato a una coppia con figli
– non vive con un partner né con i genitori;
– non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia a meno che questi non siano a loro volta nella posizione di genitori o vivano con il proprio partner.

6. Genitore di una famiglia monoparentale
– non vive con un partner;
– è genitore di almeno un figlio che vive nella stessa famiglia a meno che questo non sia a sua volta nella posizione di genitore o viva con il proprio partner.

7. Figlio di una famiglia monoparentale
– vive con un solo genitore;
– non vive con un partner;
– non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia a meno che questi non siano a loro volta nella posizione di genitori o vivano con il proprio partner.

8. Membro aggregato a una famiglia monoparentale
– vive con una famiglia monoparentale;
– non vive con un partner né con i genitori;
– non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia a meno che questi non siano a loro volta nella posizione di genitori o vivano con il proprio partner.

9. Persona sola
– vive sola.

10. Altra persona senza nucleo (persona in famiglia multipersonale)
– vive in una famiglia senza nucleo;
– vive con almeno un'altra persona;
– non vive con un partner né con i genitori;
– non è genitore di figli che vivono nella stessa famiglia.

Al fine di chiarire chi appartenga all'ultima categoria, che risulta essere meno nota, si riportano alcuni esempi di famiglie multipersonali: i genitori con figli non celibi o nubili quali ad esempio una madre che vive con un figlio divorziato; persone che abitano insieme a parenti diversi da genitori e figli quali uno zio e un nipote o

due cugini; famiglie formate contemporaneamente da parenti e altri individui; infine, gruppi di persone che coabitano senza che tra queste esistano rapporti di parentela, come ad esempio due amici.

Quindi, stabilita la posizione familiare di ciascun individuo, si raggruppa la popolazione per età e genere e si procede al calcolo dei tassi di posizione familiare rispetto all'anno scelto come base, nel caso specifico il biennio 2008-09, indicato in seguito, per semplicità di notazione, con 2009. Indicata con $P^s_{x,x+9,z,r}(2009)$ la popolazione di età (con $x = 15, 25, ..., 75+$), genere s che si trova in posizione familiare z (con $z = 1, 2, ..., 10$), nel periodo 2008-09, relativamente all'unità territoriale r (con $r = 1, 2, ..., 11$), la probabilità di appartenenza alla i-esima posizione familiare $\lambda^s_{x,x+9,z=1,r}(2009)$ per una persona con medesime caratteristiche per età e genere e per la stessa unità territoriale risulta essere pari al rapporto tra la popolazione $P^s_{x,x+9,z,r}(2009)$ e la popolazione con medesime caratteristiche per età e genere $P^s_{x,x+9,r}(2009)$:

$$[4.7] \quad \lambda^s_{x,x+9,z,r}(2009) = \frac{P^s_{x,x+9,z,r}(2009)}{P^s_{x,x+9,r}(2009)}$$

con $x = 15, 25, ..., 75+$; $z = 1, 2, ..., 10$; $r = 1, 2, ..., 11$. Per costruzione – fissi età, genere e unità territoriale – la somma delle probabilità (o propensioni) rispetto alle tipologie familiari è pari a 1.

Al fine di depurare le stime $P^s_{x,x+9,r}(t)$ fornite dall'ISTAT dalle convivenze, i tassi stimati con la 4.7 devono essere corretti rispetto alla percentuale di convivenze per età, genere e livello territoriale ($c^s_{x,x+9,r}$) nel seguente modo:

$$[4.8] \quad \tilde{\lambda}^s_{x,x+9,z,r}(2009) = \lambda^s_{x,x+9,z,r}(2009) \cdot (1 - c^s_{x,x+9,r})$$

con $x = 15, 25, ..., 75+$; $z = 1, 2, ..., 10$; $r = 1, 2, ..., 11$. Quindi, applicando tali tassi $\tilde{\lambda}^s_{x,x+9,z,r}(2009)$ alla popolazione prevista dall'ISTAT $P^s_{x,x+9,r}(2009)$ si ottiene la stima della popolazione distribuita per posizione familiare $\hat{P}^s_{x,x+9,z,r}(t)$:

$$[4.9] \quad \hat{P}^s_{x,x+9,z,r}(t) = \tilde{\lambda}^s_{x,x+9,z,r}(2009) \cdot P^s_{x,x+9,r}(t)$$

con $t = 2010, 2011, ..., 2030$; $x = 15, 25, ..., 75+$; $z = 1, 2, ..., 10$; $r = 1, 2, ..., 20$. Infine, si procede al calcolo del numero di famiglie per ciascuna tipologia secondo una ben precisa logica.

Pertanto, il numero di coppie, distintamente con e senza figli (indicato nell'ordine con $\hat{F}_{2,r}(t)$ e $\hat{F}_{1,r}(t)$) è ottenuto dividendo per due il numero di persone che sono attribuite rispettivamente alla prima e alla terza posizione ($z = 1$ e $z = 3$), mentre il numero di famiglie monoparentali ($\hat{F}_{6,r}(t)$) è pari al numero di genitori soli. La somma di queste tre componenti rappresenta il numero di nuclei indicato con $\hat{N}_{n_1,r}(t)$:

$$[4.10] \quad \hat{N}_{n_1,r}(t) = \underbrace{\frac{\hat{P}_{1,r}(t)}{2}}_{\hat{F}_{1,r}(t)} + \underbrace{\frac{\hat{P}_{2,r}(t)}{2}}_{\hat{F}_{2,r}(t)} + \underbrace{\hat{P}_{6,r}(t)}_{\hat{F}_{6,r}(t)}$$

con t = 2010, 2011, ..., 2030; r = 1, 2, ..., 20 e dove la popolazione prevista per la generica posizione familiare, $\hat{P}_{z,r}(t)$, è ottenuta come somma di $\hat{P}^{s}_{x,x+9,z,r}(t)$ per tutte le età e per entrambi i generi.

Per quanto concerne invece le famiglie senza nucleo, si considerano le rimanenti posizioni familiari e le relative tipologie. Quindi l'ammontare di famiglie multipersonali ($\hat{F}_{10,r}(t)$) è ottenuto dividendo il numero di persone che appartengono a questa categoria per la dimensione media delle famiglie così costituite, n_{n_0}; il numero di famiglie monopersonali ($\hat{F}_{9,r}(t)$) è pari invece al numero di persone sole. La somma di queste due quantità fornisce il numero di famiglie senza nucleo $\hat{F}_{n_0,r}(t)$:

$$[4.11] \quad \hat{F}_{n_0,r}(t) = \underbrace{\hat{P}_{9,r}(t)}_{\hat{F}_{9,r}(t)} + \underbrace{\frac{\hat{P}_{10,r}(t)}{n_{n_0,r}(t)}}_{\hat{F}_{10,r}(t)}$$

con t = 2010, 2011, ..., 2030; r = 1, 2, ..., 20. Quindi, il numero complessivo delle famiglie è ottenuto sommando il numero di famiglie senza nucleo $\hat{F}_{n_0,r}(t)$ e il numero di famiglie con un nucleo $\hat{N}_{n_{1+},r}(t)$ opportunamente diviso per il numero medio di nuclei per famiglia $n_{fn_{1+},r}$, limitatamente alle situazioni di presenza di almeno un nucleo[25]:

$$[4.12] \quad \hat{F}_r(t) = \hat{F}_{n_0,r}(t) + \frac{\hat{N}_{n_{1+},r}(t)}{n_{fn_{1+},r}}$$

con t = 2010, 2011, ..., 2030; r = 1, 2, ..., 20. Infine, sommando i risultati ottenuti per le singole unità territoriali, $\hat{F}_r(t)$ si ottiene il numero di famiglie complessivo $\hat{F}(t)$.

4.6.4. Modello a tassi variabili

Operando nel modo appena illustrato, si ottengono le previsioni del numero di famiglie per tipologia familiare, nell'ipotesi in cui le variazioni registrate rispetto a numerosità e distribuzione delle famiglie siano imputabili solamente a cambiamenti nella struttura per età e genere della popolazione. Al fine di studiare congiuntamente a tali effetti i cambiamenti relativi a trasformazioni nella propensione a occupare l'i-esima posizione, si è ipotizzato di far variare i tassi. I risultati ottenuti con un simile approccio riflettono quindi i cambiamenti in termini di consistenza e distribuzione delle famiglie imputabili alle trasformazioni di tipo socio-culturale ed economico in atto, che si concretizzano in scelte differenti rispetto alla vita affettiva e familiare. Il contesto di riferimento concorre alla variazione della propensione verso una piuttosto che l'altra soluzione abitativo-familiare; pertanto, attraverso l'analisi

25. Per l'attribuzione della posizione, le famiglie multinucleo sono scomposte in nuclei elementari, pertanto è necessario correggere la stima di famiglie con un nucleo tenendo conto che alcuni di questi nuclei erano originariamente aggregati a formare una sola famiglia multinucleo. In assenza di queste situazioni si avrebbe $n_{fn_{1+},r}$=1.

del comportamento passato, si cerca di ipotizzare, sulla base di un opportuno criterio, gli sviluppi futuri.

A tal fine, dopo aver vagliato le diverse soluzioni presenti in letteratura, si è deciso di ricorrere a un metodo di estrapolazione basato sul *modified two-point exponential model*, proposto per la prima volta nel 1958 dall'US Census Bureau [26]. Per l'implementazione di un simile metodo è necessario disporre di almeno due osservazioni, possibilmente ben distanziate tra loro nel tempo, in modo da permettere di cogliere le dinamiche in atto. Individuate quindi le due possibili date (t_1 = 1993-94, t_2 = 2008-09), si procede alla stima dei tassi variabili secondo il procedimento presentato in precedenza opportunamente adattato alla situazione in analisi. Il tasso di posizione familiare per l'anno t è quindi esprimibile come funzione di più parametri nel modo seguente:

$$[4.13] \quad \tilde{\lambda}^{s}_{x,x+9,z,r}(t) = k + a \cdot (b^{y_t})$$

dove $\tilde{\lambda}^{s}_{x,x+9,z,r}(t)$ è il tasso di posizione familiare per l'anno t e y_t è funzione sia della distanza tra l'anno considerato e il biennio 1993-94 sia della lunghezza dell'intervallo tra i dati disponibili: $y_t = \frac{t - t_1}{t_2 - t_1}$. Per la determinazione del valore di k si procede preliminarmente ad accertare quale sia stata, nell'arco temporale considerato, la direzione della tendenza registrata nei tassi per ciascuna delle categorie individuate rispetto a posizione familiare, genere, età e unità territoriale. Quindi, indicati con $\lambda^{s}_{x,x+9,z,r}(t_1)$ i tassi relativi al 1993-94 e con $\lambda^{s}_{x,x+9,z,r}(t_2)$ quelli dell'ultimo biennio disponibile, si attribuisce al suddetto parametro il valore 1 nel caso in cui nel periodo considerato il tasso sia rimasto invariato o sia aumentato, viceversa 0:

$$[4.14] \quad k = \begin{cases} 1 \; se \; \lambda^{s}_{x,x+9,z,r}(t_2) \geq \lambda^{s}_{x,x+9,z,r}(t_1) \\ 0 \; se \; \lambda^{s}_{x,x+9,z,r}(t_2) < \lambda^{s}_{x,x+9,z,r}(t_1) \end{cases}$$

Infine i parametri a e b sono ottenuti nel modo seguente:

$$[4.15] \quad b = \frac{\lambda^{s}_{x,x+9,z,r}(t_2) - k}{\lambda^{s}_{x,x+9,z,r}(t_1) - k} \text{ e } a = \lambda^{s}_{x,x+9,z,r}(t_2) - k$$

Col preciso intento di impedire il verificarsi di casi di crescita (decrescita) smisurata dei tassi, si è ritenuto opportuno limitare la variazione degli stessi. Pertanto, fissati – sulla base dell'esperienza passata – i limiti massimi, si è proceduto a verificare per tutti gli anni t, con t = 2010, 2011, ..., 2030, se il valore del tasso stimato assumesse un valore ammissibile. Le soglie superiore – λ_{sup} – e inferiore – λ_{inf} – sono state identificate sulla base della variazione riscontrata per il tasso tra l'anno t e l'ultima osservazione disponibile tenendo in considerazione sia l'intensità sia il segno. Pertanto, in caso di trend positivo, la variazione del tasso è stata limitata dalla soglia $\lambda_{sup} = 1{,}25 \cdot \lambda(t_2)$; vi-

26. United Nations, *Manual VII. Methods of Projecting Households and Families*, cit.

ceversa, in caso di andamento decrescente è stato adottato come limite inferiore il valore $\lambda_{inf} = 0{,}75 \cdot \lambda(t_2)$.

In aggiunta a questo primo controllo sulla crescita, effettuato rispetto all'ultimo dato disponibile, si è affiancata una seconda verifica di coerenza rispetto a quanto avvenuto nel periodo precedente. In questo caso la condizione fissata stabilisce che la crescita tra l'anno considerato e il biennio 2008-09 non possa essere, in valore assoluto, superiore a quanto registrato tra il 1993-94 e il 2008-09. In altri termini:

$$\lambda_{inf,\,sup} = 2 \cdot \lambda(t_2) - \lambda(t_1)$$

Quindi, nel caso in cui, per il generico anno $\bar{t}$, il tasso assumesse un valore al di fuori del *range* consentito ($\lambda_{inf} - \lambda_{sup}$), allora a partire da quel momento, e per tutti gli anni successivi, alle quantità stimate $\tilde{\lambda}^{s}_{x,x+9,z,r}(t)$ sono state automaticamente attribuite le soglie λ_{sup} o λ_{inf}.

4.7
Presentazione dei risultati

La metodologia di previsione adottata, precedentemente illustrata, ha permesso di ottenere due distinti scenari previsionali: il primo, a tassi costanti, riflette la crescita del numero di famiglie imputabile unicamente alle variazioni della popolazione rispetto a consistenza numerica e struttura per età e genere, mentre il secondo, a tassi variabili, rispecchia in aggiunta gli effetti prodotti da cambiamenti nella propensione a occupare le diverse posizioni familiari. Tale propensione è influenzata da fattori di tipo socio-economico che incidono sulle intenzioni di uscire dal "nido", di formare una nuova famiglia e di diventare genitori quali, ad esempio, la partecipazione al mercato del lavoro da parte delle donne, l'innalzamento del livello di istruzione che ha portato a posticipare l'inizio della carriera professionale con conseguente aumento della dipendenza economica dai genitori e rinvio delle decisioni riguardanti la formazione di una nuova famiglia. A tal proposito, secondo quanto rilevato dall'indagine *Aspetti della vita quotidiana. Anno 2008*, le difficoltà economiche e le eccessive rinunce, così come la possibilità di godere di un buon livello di libertà anche all'interno della famiglia d'origine e il fatto di essere ancora studenti sono tra le principali motivazioni addotte dai giovani per spiegare la prolungata permanenza in casa.

4.7.1. L'attuale ciclo di vita familiare

I tassi di posizione costruiti sulla base dei risultati dell'ultima indagine multiscopo (valore medio 2008-09) rispecchiano complessivamente l'andamento del ciclo di vita della famiglia. I figli restano a casa con i genitori per molto tempo: tra i 15-24enni oltre il 90% di ragazzi e ragazze vive con la famiglia d'origine; già dopo dieci anni la probabilità di essere ancora a casa con mamma e papà è decisamente più contenuta, ma non trascurabile, soprattutto tra gli uomini, che sembrano posticipare maggiormente l'abbandono del nido: è in posizione di figlio il 52% dei 25-34enni, mentre tra

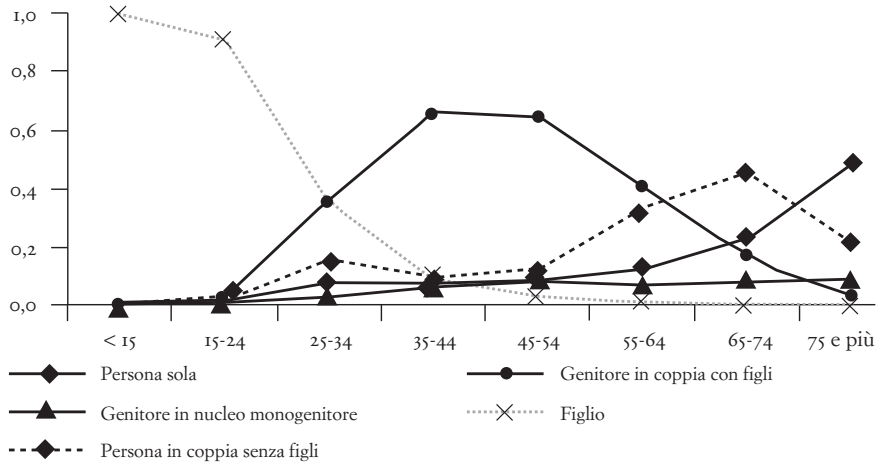
le coetanee questa posizione rispecchia la situazione del 35% delle donne. Tuttavia qualche segnale del desiderio di autonomia, almeno nelle intenzioni, sembra esserci. Secondo i risultati dell'indagine multiscopo *Famiglie e soggetti sociali* svolta nel 2003, il 44,8% dei giovani tra i 18 e i 39 anni celibi e nubili che vivevano con almeno un genitore intendeva lasciare la casa dei genitori nel giro di tre anni. Inoltre risultavano maggiormente propensi ad abbandonare del nido i 25-34enni rispetto agli altri giovani e le donne più degli uomini.

Conclusa la prima fase della vita, caratterizzata dall'essere figli, inizia un nuovo periodo nel quale i giovani creano una propria famiglia e in certi casi diventano a loro volta genitori. Questi passaggi sono ben evidenziati nei grafici sottostanti (FIGG. 4.1 e 4.2): in corrispondenza dei 30 anni – fascia d'età nella quale si concentra il maggior numero di matrimoni – aumenta leggermente la probabilità di trovarsi in coppia senza figli e poco tempo dopo, compiuti i 35 anni, almeno una donna (un uomo) su due si trova in una famiglia tradizionale (coppia con figli).

L'andamento dei tassi per genere rispecchia la nota differenza di età all'interno della coppia e subisce l'influenza del calendario della fecondità: le donne tendono ad anticipare gli uomini nelle scelte relative alla sfera familiare in quanto escono prima dal nido e creano quindi prima una nuova famiglia. Infatti, se tra le 25-34enni il 15,5% vive in coppia senza figli e il 36% è già genitore, le rispettive percentuali tra gli uomini sono decisamente inferiori e pari all'11 e al 19%.

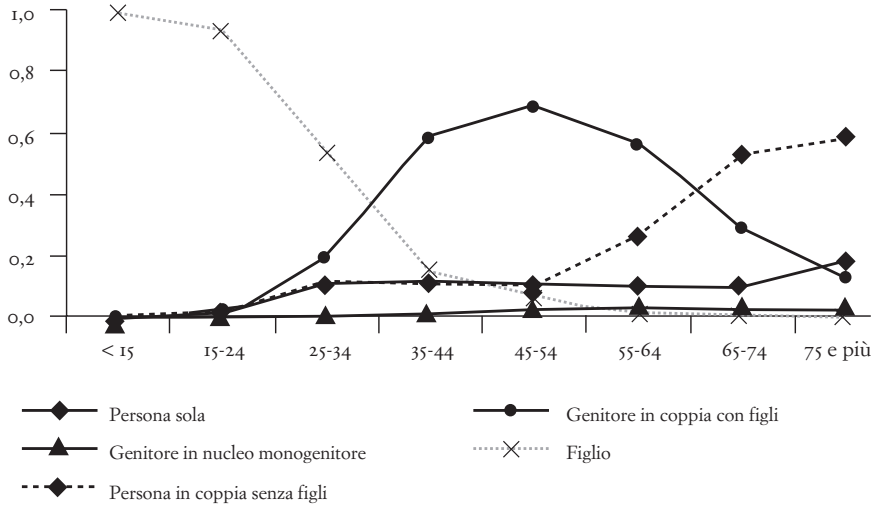
Nelle classi centrali la coppia con figli prevale su tutte le altre posizioni: oltre il 60% degli adulti si colloca infatti in questa tipologia familiare, seppur con evidente sfasamento tra i due generi.

FIGURA 4.1
Tassi di posizione per le donne (Italia, valore medio 2008-09)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

FIGURA 4.2
Tassi di posizione per gli uomini (Italia, valore medio 2008-09)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

La probabilità di trovarsi in coppia con figli è massima tra le donne 35-44enni, ovvero prima che si concluda il periodo riproduttivo, mentre per gli uomini l'apice è collocato in corrispondenza della classe d'età successiva. A partire dai 55 anni, quando ormai si può considerare concluso il ciclo espansivo della famiglia, si apre una nuova fase di riduzione della stessa per effetto dell'uscita da casa dei figli; così, famiglie tradizionali lentamente si trasformano, ritornando a essere semplici coppie.

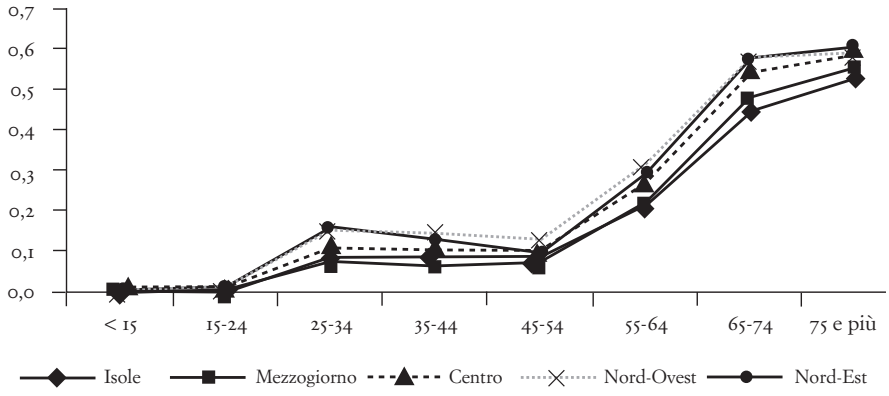
Infine, queste ultime gradualmente si convertono in famiglie monopersonali soprattutto tra le donne che, caratterizzate da una maggior sopravvivenza rispetto agli uomini, restano più frequentemente sole[27].

La probabilità di essere un genitore solo è molto modesta e costituisce un fenomeno al femminile: tra gli uomini solo tre persone su cento si trovano in tale situazione, mentre tra le donne quasi dieci. Le restanti tipologie familiari sono rilevate raramente nella popolazione italiana e sono pertanto caratterizzate da probabilità prossime a zero.

Il quadro appena descritto relativo alla situazione italiana nasconde tuttavia alcune disuguaglianze territoriali. Per quanto concerne i più giovani, si riscontra una leggera differenza nella propensione ad abbandonare il nido: risalendo lungo lo stivale da sud a nord diminuisce la probabilità che un giovane 25-34enne sia ancora a casa dei genitori: si passa da 0,42 a 0,26 per le donne e da 0,60 a 0,45 per gli uomini. In

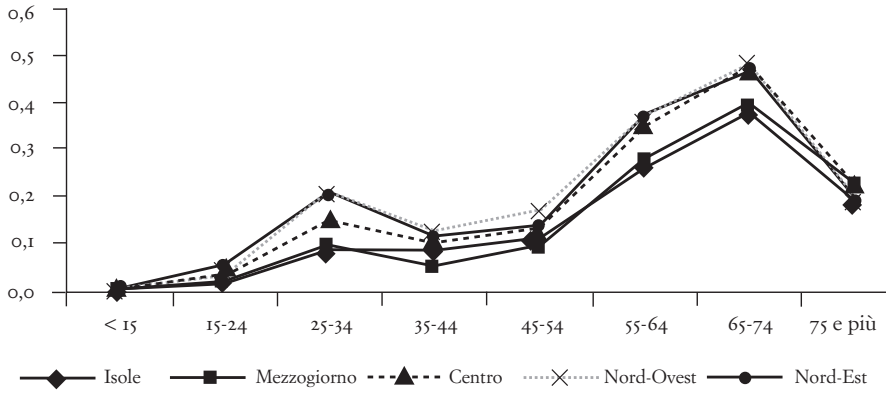
27. Secondo le più recenti tavole di mortalità dell'ISTAT la speranza di vita alla nascita delle donne è di 84 anni, ben cinque anni in più degli uomini.

FIGURA 4.3
Tassi di posizione persona in coppia senza figli per gli uomini, specificazione per età e ripartizione geografica (valore medio 2008-09)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

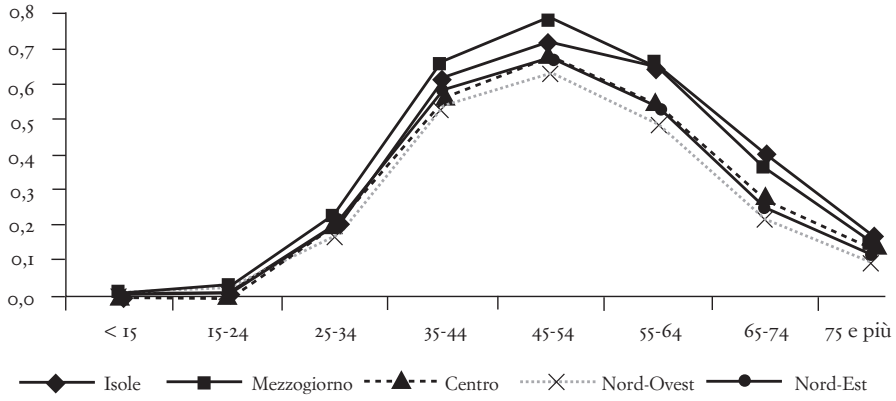
FIGURA 4.4
Tassi di posizione persona in coppia senza figli per le donne, specificazione per età e ripartizione geografica (valore medio 2008-09)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

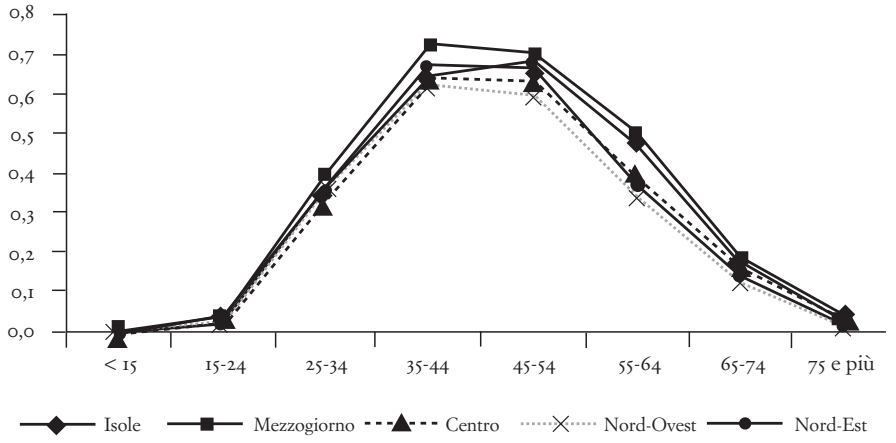
generale l'assenza di figli nella coppia sembra essere un fenomeno che riguarda maggiormente le regioni settentrionali, per le quali si trovano tassi più elevati rispetto al resto dell'Italia (per tutte le età e per entrambi i generi). Tuttavia è bene ricordare che il trovarsi in coppia senza figli caratterizza momenti differenti del ciclo di vita familiare. Può, infatti, essere uno stadio intermedio tra l'abbandono del nucleo e il diventare genitore; può costituire la tappa che precede lo scioglimento della famiglia, per

FIGURA 4.5
Tassi di posizione coppia con figli per gli uomini, specificazione per età e ripartizione geografica (valore medio 2008-09)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

FIGURA 4.6
Tassi di posizione coppia con figli per le donne, specificazione per età e ripartizione geografica (valore medio 2008-09)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

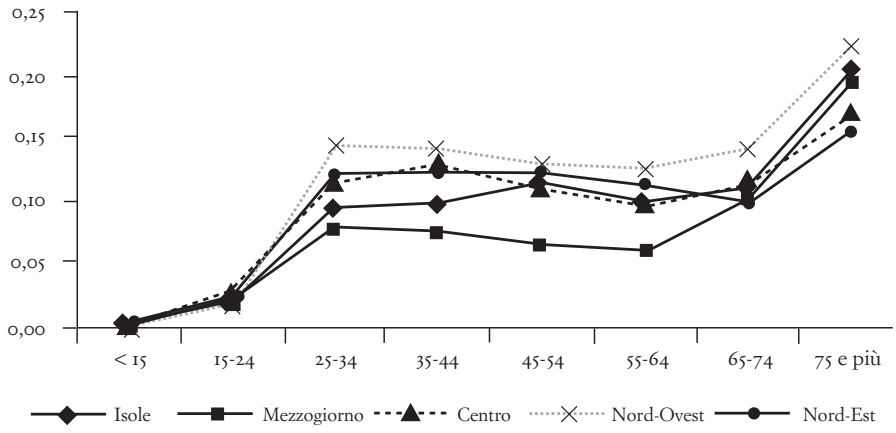
la quale passano tutte le coppie i cui figli sono usciti dal nucleo originale (questo spiega il trend tendenzialmente crescente dopo i 45 anni per entrambi i generi); infine, può rappresentare la condizione di lunga durata per tutte le coppie che non hanno avuto figli. Rispetto alle coppie senza figli, il divario più ampio è imputabile alle 25-34enni, per le quali si evidenzia una maggior probabilità di essere in questa situazio-

ne al Nord e al Centro rispetto a quanto avvenga altrove; tuttavia tale differenza è destinata ad appianarsi nel giro di poco tempo (tra le 35-44enni le disuguaglianze per ripartizione geografica sono minime). Tale situazione può essere ragionevolmente spiegata da un'elevata concentrazione di matrimoni in questa fascia d'età e da una probabile differenza di calendario della fecondità rispetto alla formazione della coppia tra le donne più giovani, che possono rimandare la maternità, e le più mature, che, avvicinandosi alla fine dell'età feconda, tendono a non posticipare l'evento.

In compenso, la probabilità di essere in coppia con figli risulta essere superiore per uomini e donne che vivono nelle isole o nel Mezzogiorno rispetto a quanto avvenga nelle restanti ripartizioni geografiche, come ben visibile nelle FIGG. 4.5 e 4.6.

Infine, se per le donne sole non sembrano esistere differenze significative tra una zona e l'altra – pur essendo un fenomeno leggermente più ricorrente nel Nord-Ovest rispetto al Mezzogiorno –, tra gli uomini sono evidenziabili abitudini diverse soprattutto tra i giovani e gli adulti. Tra i 25-64enni coloro che abitano nelle regioni settentrionali e centrali presentano probabilità superiori di abitare da soli rispetto a quanto avvenga altrove e mostrano quindi una maggiore autonomia abitativa, probabilmente determinata da esigenze lavorative.

FIGURA 4.7
Tassi di posizione per gli uomini soli per età e ripartizione geografica (valore medio 2008-09)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

4.7.2. Il futuro delle famiglie italiane

Dopo aver brevemente descritto il ciclo di vita familiare italiano attraverso i dati del biennio 2008-09, vediamo quali saranno i cambiamenti attesi per il futuro. A tal fine ci soffermeremo sui risultati del modello a tassi variabili che, come più volte sottolineato, considera non solo le variazioni attese nella struttura della popolazione, ben-

sì anche i possibili cambiamenti nelle propensioni o probabilità e pertanto meglio si presta in ottica descrittiva.

Il modello a tassi variabili, come spiegato in precedenza, sulla base dell'andamento passato estrapola le tendenze future. L'ultimo ventennio di storia italiana è stato contraddistinto da due tendenze prevalenti, che tra l'altro sono tuttora in atto: da un lato la diminuzione, sia in termini assoluti sia relativi, delle famiglie tradizionali, dall'altro l'aumento delle soluzioni abitative riconducibili alla popolazione anziana (coppie senza figli e persone sole). Per comprendere le dinamiche in atto e prospettare scenari futuri è opportuno soffermarsi su alcuni dati salienti. Nel 1993-94 quasi un terzo dei 25-34enni uomini e poco più della metà delle donne non solo avevano creato una famiglia indipendente da quella d'origine, ma erano già diventati a loro volta genitori; attualmente invece meno di un quinto degli uomini e poco più di un terzo delle donne si trovano in questa condizione. Analoghe situazioni sono riscontrate anche tra i giovani adulti (35-44 anni) per entrambi i generi: tra gli uomini la probabilità di essere in coppia con figli è diminuita molto, passando da 0,75 a 0,59, mentre tra le donne da 0,80 a 0,67. Tale andamento è spiegato da una parte dai comportamenti di fecondità, caratterizzati dal posticipo della maternità che, in alcuni casi, si traduce persino in rinuncia ad avere figli, dall'altra dal prolungamento della permanenza in casa dei genitori, con la conseguente crescita dei tassi relativi alla posizione di figlio, sia tra i 25-34enni sia – seppur in modo meno consistente – tra i 35-44enni. Tra i più giovani infatti oltre il 50% dei ragazzi e il 35% delle ragazze è oggi in condizione di figlio, mentre vent'anni fa questa situazione riguardava, rispettivamente, circa il 44% e il 25% dei coetanei. Inoltre, se nel 1993-94 tra i meno giovani l'8,6% degli uomini e poco meno del 5% delle donne era in condizione di figlio, nel 2008-09 erano ancora a casa dei genitori rispettivamente il 14,% e l'8,5% dei 35-44enni.

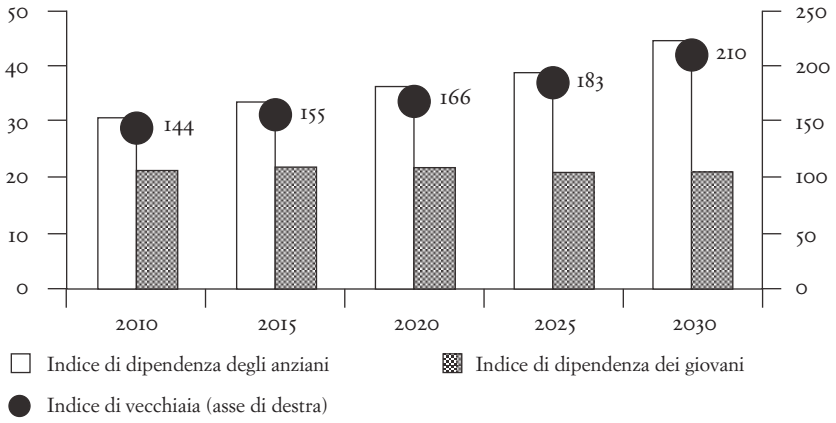
Anche tra le persone più anziane non sono mancati cambiamenti rilevanti: rispetto all'inizio degli anni Novanta attualmente si rileva una maggiore autonomia abitativa della popolazione ultrasessantacinquenne determinata dal continuo aumento della speranza di vita e dalla scomparsa delle famiglie multinucleo. Tali processi non sono certo una novità dell'ultimo ventennio: i primi segnali di queste tendenze infatti erano già visibili negli anni Settanta.

Dall'osservazione dei tassi stimati per i prossimi vent'anni possono essere dedotte interessanti riflessioni, in particolare per quanto riguarda la situazione di giovani e anziani che, come appena richiamato, sono stati maggiormente interessati dai cambiamenti negli ultimi decenni.

Ma prima di procedere a descrivere l'andamento delle probabilità, abbandoniamo per un attimo la prospettiva familiare per guardare al futuro in ottica di popolazione, attraverso la lettura dei principali risultati desumibili dalle relative previsioni. Nella definizione del futuro delle famiglie italiane infatti gioca un ruolo rilevante anche la struttura per età. I cambiamenti prospettati a tal proposito, secondo le previsioni dell'ISTAT, vedranno da una parte l'aumento degli anziani, sia tra gli ultrasessantacinquenni, che nel 2030 raggiungeranno quota 17 milioni (+4 milioni) e saranno pertanto poco più di un quarto della popolazione italiana, sia tra gli ultraottantacinquenni, che rappresenteranno il 5% dei residenti, e dall'altra una decisa con-

trazione che interesserà i 20-44enni, e più in particolare i 35-44enni (perdita di circa 3,7 milioni) per lo squilibrio tra le numerose uscite di *baby-boomers* e le poche entrate di giovani nati negli anni di bassa fecondità.

FIGURA 4.8
Indicatori di struttura, ipotesi centrale (Italia, 2010-30)



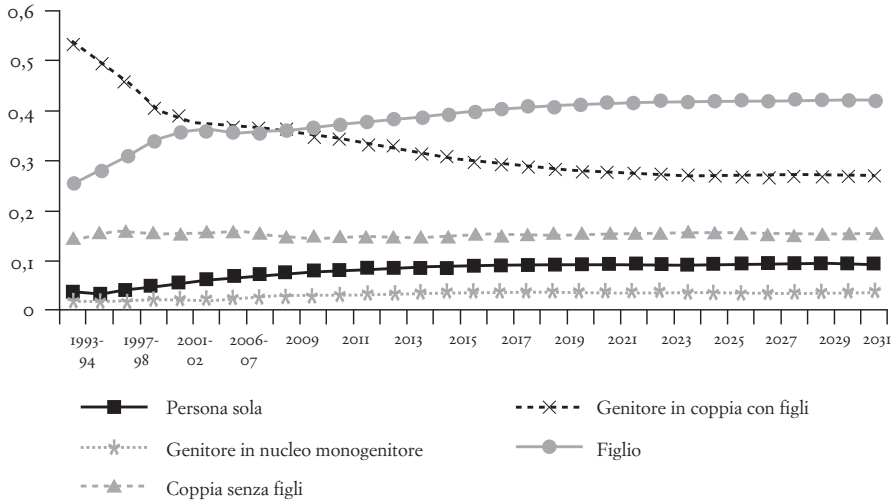
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Le dinamiche in atto destabilizzeranno i precari equilibri, già fortemente intaccati in passato, tra segmenti opposti di popolazione: anziani e giovani, attivi e inattivi. L'esistenza di tali squilibri è evidente se si considerano alcuni indicatori strutturali. In particolare, l'indice di vecchiaia, che indica il numero di anziani ogni 100 ragazzi di età inferiore a 15 anni, mostra un trend in forte crescita passando da poco meno di 150 nonni ogni 100 nipoti a 210. Inoltre l'indice di dipendenza, che misura quanti individui in età non attiva (anziani e giovani) vi sono ogni 100 persone in età attiva, segnala un deciso aumento del carico da parte della popolazione inattiva sui lavoratori, in gran parte imputabile alla sola componente anziana. Infatti, l'indice di dipendenza degli anziani, che valuta quanti ultrasessantacinquenni vi sono ogni 100 persone in età attiva, dovrebbe crescere del 50% nell'arco di vent'anni passando da 30 a 45, a fronte di una sostanziale stabilità dell'indice di dipendenza dei giovani (attestato intorno a 21).

Tornando all'evoluzione dei tassi, dalle FIGG. 4.9 e 4.10 appare evidente che nel prossimo ventennio, tra i 25-34enni, soprattutto tra i ragazzi, si registrerà una ulteriore diminuzione della probabilità di trovarsi in coppia con figli per effetto, da una parte, dell'aumento del prolungarsi della condizione di figlio, e, dall'altra, seppur in modo meno evidente, della crescita delle situazioni di autonomia abitativa (circa il 10% delle 25-34enni e poco meno del 15% dei coetanei costituirà una famiglia monopersonale).

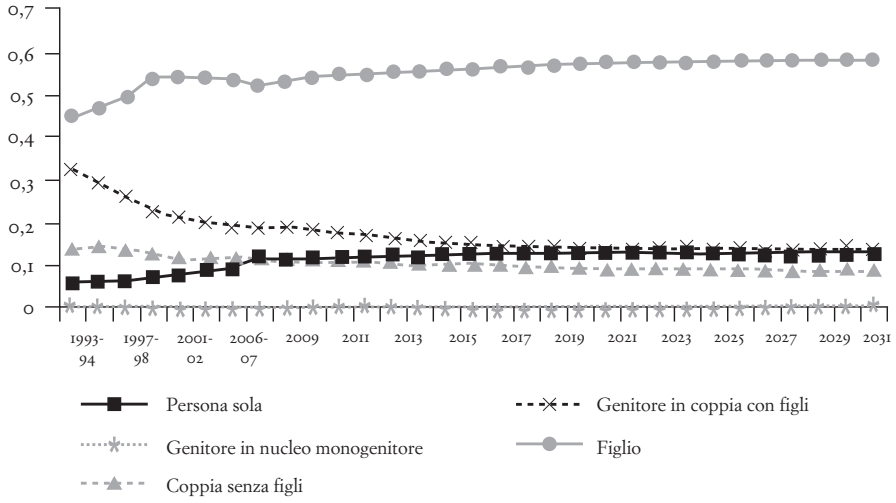
Per le classi successive, tipicamente caratterizzate in passato dalla forte presenza di coppie con figli, si assisterà a una progressiva diminuzione delle famiglie tradi-

FIGURA 4.9
Tassi di posizione familiare, donne di 25-34 anni (Italia, 1993-2031)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

FIGURA 4.10
Tassi di posizione familiare, uomini di 25-34 anni (Italia, 1993-2031)

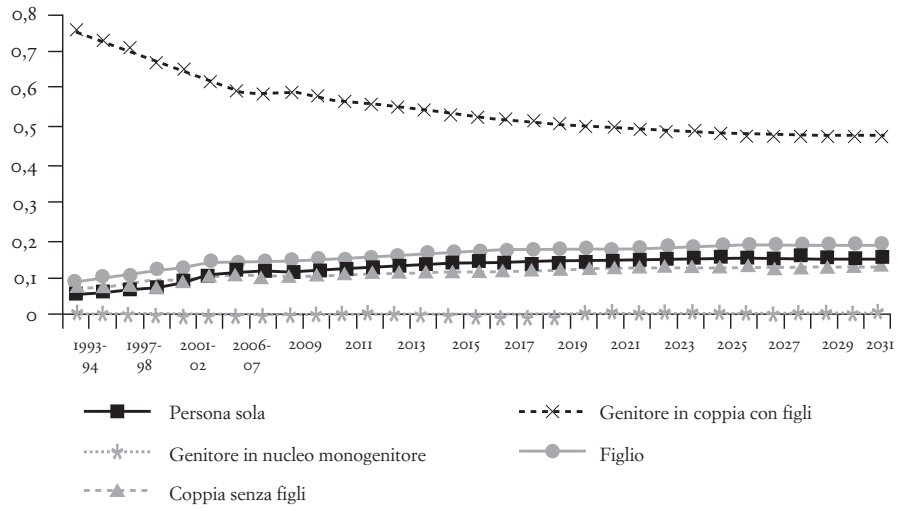


Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

zionali, particolarmente evidente tra gli uomini – per i quali nel 2030 la probabilità di trovarsi in coppia con figli sarà prossima a 0,47, con una diminuzione di quasi il

50% rispetto agli inizi degli anni Novanta –, controbilanciata dal lieve aumento, in uguale misura, delle altre soluzioni.

FIGURA 4.11
Tassi di posizione familiare, uomini di 35-44 anni (Italia, 1993-2031)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

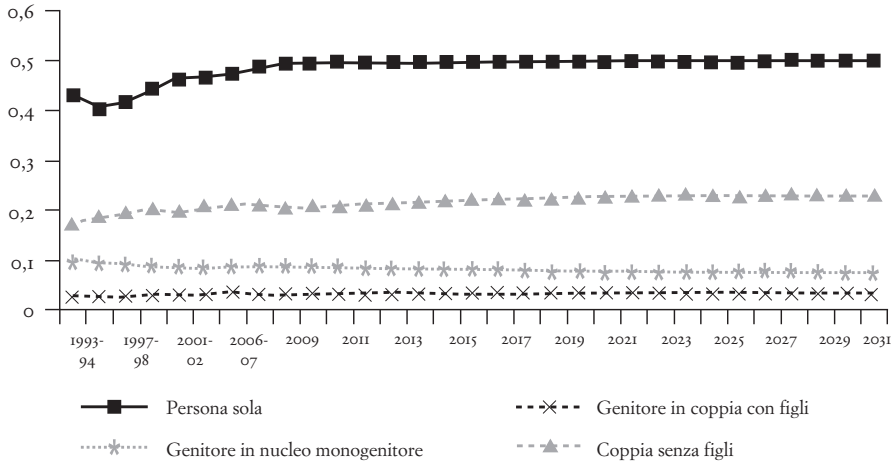
Le donne ultrasettantacinquenni sole, come si avrà modo di approfondire in seguito, saranno in futuro decisamente più numerose che attualmente. Tuttavia tale crescita è in gran parte imputabile ad aspetti demografici piuttosto che a un cambiamento nelle abitudini abitative della popolazione. La probabilità di essere sole per le persone di questa classe d'età ha già raggiunto livelli molto elevati e la crescita attesa per il futuro è abbastanza contenuta, se si considera quanto avvenuto nel recente passato, come illustrato dalla FIG. 4.12. Il continuo innalzamento della speranza di vita e l'avvicinarsi al compimento del settantacinquesimo compleanno di generazioni ben più numerose delle attuali sono quindi la causa dell'aumento di donne ultrasettantacinquenni sole.

Vediamo ora quali saranno gli effetti di queste variazioni nelle propensioni sull'andamento e la distribuzione delle famiglie.

Il ricorso a tassi variabili comporta l'accelerazione dei cambiamenti in corso rispetto al caso in cui le propensioni a trovarsi nelle diverse posizioni familiari restassero le attuali (tassi costanti). Nel 2030 dovrebbero pertanto esserci 25,6 milioni di famiglie, con una crescita di circa 2 milioni di unità, in gran parte riconducibili alle persone sole, con 61,8 milioni di persone dimoranti in famiglia e una dimensione media in calo, in modo più evidente nelle regioni meridionali, e pari a 2,4 individui[28].

28. La definizione di famiglie in uso nelle indagini multiscopo fa riferimento alla famiglia di fatto e non a quella anagrafica, la cui dimensione media è già attualmente 2,4.

FIGURA 4.12
Tassi di posizione familiare, donne ultrasettantacinquenni (Italia, 1993-2031)



Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Oltre alle persone sole, per le quali si registra un aumento di 1,7 milioni (per il 71% riconducibile a persone con più di 65 anni), sono in crescita anche le coppie senza figli, che passano da poco meno di 5 milioni nel 2010 a quasi 6,1 milioni nel 2030. Le famiglie tradizionali perdono invece quasi 1 milione di unità, in particolare tra i giovani. In termini relativi, le coppie con figli saranno nel 2030 solo il 31% delle famiglie, mentre ora rappresentano quasi il 40% dei casi.

TABELLA 4.1
Famiglie per tipologia familiare nell'ipotesi a tassi variabili (Italia, 2010-30)

Tipologia familiare	2010	2015	2020	2025	2030
Persona sola	6.949.003	7.649.271	8.046.417	8.370.522	8.631.346
Coppia senza figli	4.912.815	5.207.546	5.511.004	5.805.310	6.092.565
Coppia con figli	9.023.072	8.754.794	8.514.748	8.264.264	8.039.077
Famiglia monoparentale	2.042.553	2.157.686	2.222.961	2.251.541	2.263.585
Altra famiglia senza nucleo	495.311	528.706	544.867	562.045	575.843
Numero famiglie	23.422.755	24.298.003	24.839.997	25.253.683	25.602.415

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Appare quindi evidente che le dinamiche in atto sono in gran parte riconducibili alle trasformazioni di due tipologie familiari che evolvono in direzioni opposte: coppie con figli e persone sole. Pertanto, in assenza di inversioni di tendenza, in futuro ci saranno sempre più persone sole, soprattutto anziane, che, presumibilmente, ne-

cessiteranno di assistenza e aiuto da parte di altri familiari o di persone pagate (badanti), e viceversa sempre meno famiglie con figli.

Considerando il dettaglio regionale delle stime, è opportuno sottolineare che per tutte le venti regioni si prevede un aumento nel numero di famiglie (TAB. 4.2), seppur di intensità diversa: Trentino-Alto Adige, Veneto, Marche, Umbria ed Emilia-Romagna dovrebbero subire crescite superiori alla media, mentre Molise, Basilicata e Liguria subiranno variazioni inferiori al 5%. Tra l'altro proprio per la Liguria emerge una tendenza diversa nei due decenni: crescente fino al 2020, quindi decrescente.

Nonostante un lento processo di convergenza dei modelli demografico-familiari delle regioni italiane verso un modello nazionale, esistono, e continueranno a essere distinguibili anche nel 2030, diversi profili.

Un primo modello è quello caratteristico dei contesti territoriali maggiormente interessati dall'invecchiamento della popolazione, ovvero Liguria, Piemonte, Valle d'Aosta ed Emilia-Romagna. In queste aree aumenteranno in modo consistente le persone sole, che nel 2030 rappresenteranno quasi il 40% delle famiglie e saranno per più di due terzi riconducibili a ultrassettantacinquenni, e le coppie senza figli, che rappresenteranno più di un quarto delle famiglie tra vent'anni, mentre tenderanno a contrarsi le famiglie con figli.

TABELLA 4.2
Numero di famiglie stimate per regione nell'ipotesi di tassi variabili (2010-30)

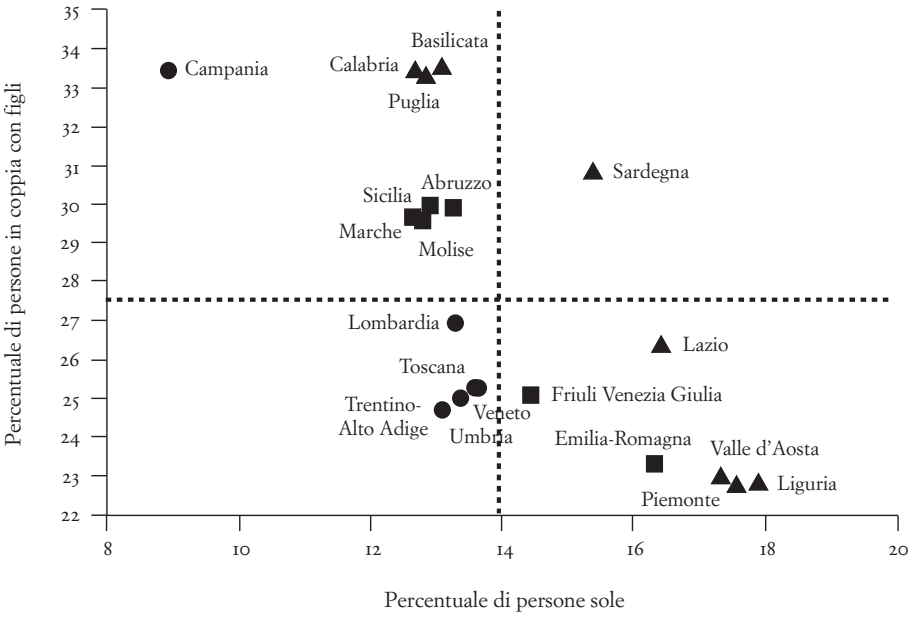
	Al 1° gennaio				
	2010	2015	2020	2025	2030
Piemonte	1.905.482	1.969.788	1.995.937	2.006.687	2.013.983
Valle d'Aosta	53.777	56.061	57.485	58.477	59.319
Lombardia	3.955.897	4.105.469	4.208.608	4.288.982	4.368.200
Trentino-Alto Adige	390.823	413.483	429.760	443.370	456.250
Veneto	1.885.746	1.990.089	2.057.647	2.115.798	2.173.108
Friuli Venezia Giulia	505.615	522.897	531.472	537.748	544.231
Liguria	711.788	718.408	718.428	716.378	713.508
Emilia-Romagna	1.850.105	1.924.803	1.988.858	2.048.768	2.108.251
Toscana	1.450.404	1.513.556	1.538.556	1.560.182	1.577.237
Umbria	346.966	364.478	373.784	382.796	391.222
Marche	589.299	627.594	649.252	670.233	689.001
Lazio	2.298.876	2.383.798	2.452.611	2.498.245	2.530.903
Abruzzo	496.426	519.372	531.301	541.592	549.348
Molise	122.660	126.389	127.619	128.431	128.679
Campania	1.932.064	1.972.148	2.002.524	2.028.074	2.048.597
Puglia	1.478.515	1.533.551	1.560.838	1.579.411	1.587.732
Basilicata	221.914	226.954	227.253	226.693	225.726
Calabria	738.957	769.077	780.180	787.364	791.450
Sicilia	1.842.526	1.887.950	1.918.084	1.935.526	1.943.979
Sardegna	644.914	672.139	689.803	698.927	701.690
Italia	23.422.755	24.298.003	24.839.997	25.253.683	25.602.415

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

In situazione opposta si troveranno le regioni meridionali, nelle quali il modello tradizionale di famiglia, attualmente molto diffuso (oltre il 45%), continuerà a essere il più ricorrente (circa il 40%). Tuttavia, i primi segnali di crisi di questa tipologia saranno avvertiti anche in queste zone, che saranno infatti contraddistinte dalla maggior riduzione della dimensione familiare. Le famiglie monopersonali saranno in gran parte costituite da persone anziane (oltre il 65% ha più di 65 anni), mentre i giovani saranno decisamente meno rappresentati che altrove.

Anche per le regioni centro-adriatiche (Marche, Molise e Abruzzo) è previsto che le famiglie con figli continuino a essere una tipologia familiare ricorrente; tuttavia, inizieranno a vedersi in modo più evidente gli effetti dell'invecchiamento della popolazione con il progressivo aumento di coppie senza figli e persone sole.

FIGURA 4.13
Differenze regionali rispetto alla percentuale di persone in coppia con figli, persone sole e percentuale di ultrassessantacinquenni soli (ipotesi tassi variabili, 2030)*



* La forma dell'indicatore rappresenta la percentuale di persone sole ultrasessantacinquenni: il pallino rappresenta un valore compreso nell'intervallo 5-7%, il quadratino 7-8,5% e il triangolo valori superiori all'8,5%.

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

L'ultimo modello identificabile attribuibile a tutte le altre regioni – ad eccezione di Sicilia, Sardegna e Lazio, che mostrano modelli familiari particolari – si colloca in posizione intermedia tra il primo e il secondo e sarà contraddistinto dalla quasi equi-

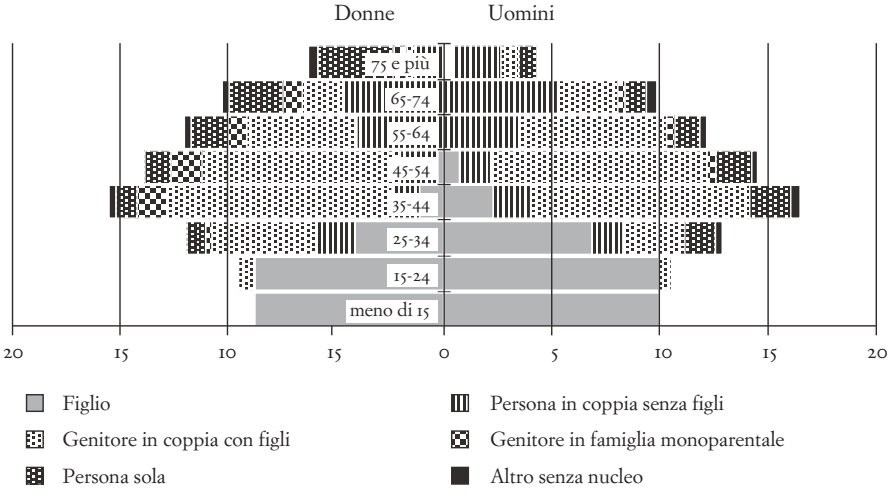
ripartizione tra coppie con e senza figli e persone sole. Tra le famiglie monopersonali, contrariamente a quanto avviene nelle altre regioni, sono ben rappresentati non solo gli anziani, ma anche i giovani e gli adulti che, ragionevolmente per motivi di lavoro, si trovano a vivere da soli.

Sicilia e Sardegna si avvicinano al modello meridionale soltanto per alcuni aspetti, in quanto le famiglie più frequenti saranno non solo le coppie con figli, bensì anche le persone sole, entrambe rappresentative di circa un terzo delle situazioni; tra l'altro le variazioni rispetto alla situazione attuale saranno meno marcate. Inoltre è da sottolineare che in Sicilia le famiglie monoparentali hanno, e continueranno ad avere, un peso maggiore rispetto alle restanti regioni.

In ultimo, per quanto riguarda il Lazio è attesa una forte crescita delle famiglie monopersonali, sia in termini assoluti che relativi, contrastata dalla contrazione di coppie con figli. Inoltre, come nel caso della Sicilia, le famiglie monoparentali sono e saranno ancora tra vent'anni una realtà più frequente rispetto al resto d'Italia.

Quali elementi di riflessione possiamo aggiungere analizzando la distribuzione della popolazione per età, genere e posizione familiare? Dal confronto tra le FIGG. 4.14 e 4.15 è possibile desumere contemporaneamente gli effetti delle variazioni, sia rispetto alla struttura della popolazione sia rispetto alla propensione a occupare le diverse posizioni familiari.

FIGURA 4.14
Piramide dell'età, contributo percentuale di ciascuna posizione familiare (Italia, 2010)*



* Le posizioni di membro aggregato sono state escluse in quanto poco frequenti.

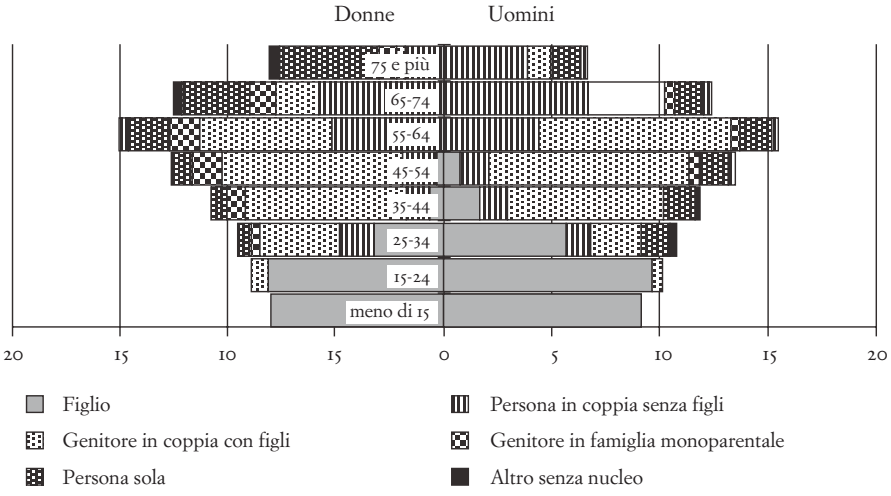
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

Si può subito notare come si modificherà la forma della piramide con il graduale passaggio verso la parte superiore della piramide delle generazioni più numerose e una

forte contrazione nella fascia 35-44 anni. Quindi, se le dinamiche in atto continueranno a seguire la direzione delineata in passato, si registrerà la diminuzione in termini relativi della popolazione in coppia con figli nelle classi centrali – soprattutto fra i 35-44enni –, in parte compensata dalla crescita di tale situazione in età più avanzata; l'aumento in modo omogeneo, in tutte le classi d'età e per entrambi i generi, della popolazione che vive sola e, a partire dai 35 anni, la crescita delle coppie senza figli.

Viceversa, tra gli ultrasessantacinquenni non si dovrebbero registrare cambiamenti rilevanti in termini di distribuzione per tipologia familiare rispetto a quanto si rileva attualmente: continueranno a esserci prevalentemente persone che vivono sole o al più in coppia senza figli.

FIGURA 4.15
Piramide dell'età, contributo percentuale di ciascuna posizione familiare (Italia, 2030)*



* Le posizioni di membro aggregato sono state escluse in quanto poco frequenti.
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT.

La situazione della popolazione sola ultrasessantacinquenne merita una riflessione aggiuntiva. Attualmente sono circa 3,4 milioni e nel 2030 saranno, secondo le stime prodotte, più di 4,6 milioni. Questo significa che complessivamente in Italia quasi 18 famiglie su 100 saranno riconducibili ad anziani soli. Il fenomeno, pur interessando tutta la penisola, avrà intensità diversa nelle diverse regioni: le situazioni più gravi saranno registrate, nell'ordine, in Liguria, Sardegna, Basilicata, Piemonte, Puglia, Calabria e Valle d'Aosta, quelle meno gravi in Trentino-Alto Adige, Lombardia e Campania. Il fenomeno è ancora decisamente contraddistinto da un fattore di genere: le donne nel 2030 saranno il 74% delle persone sole ultrasessantacinquenni. È evidente che nel corso degli ultimi quarant'anni si è assistito all'affermazione dell'autonomia

abitativa tra gli anziani, con la sparizione o quasi delle famiglie plurinucleari: si pensi che al censimento del 1971 tra gli ultrasessantacinquenni solo il 9,2% degli uomini e il 22,1% delle donne viveva da solo. Per il 2030, secondo le stime prodotte, le famiglie monopersonali tra le persone in questa fascia d'età saranno rispettivamente il 16 e il 37%. Se di per sé il fatto che gli anziani abbiano progressivamente raggiunto maggiore autonomia abitativa è un segnale di evoluzione della società, tuttavia appare evidente che tale fenomeno comporterà inevitabilmente conseguenze nell'assistenza e nella cura di tali persone nel caso in cui non dovessero essere più autosufficienti.

4.8
Conclusioni

L'esperienza condotta, pur con tutti i limiti che sono tipici di ogni esercizio di previsione, permette di delineare i possibili scenari per le famiglie italiane e consente di fornire interessanti spunti di riflessione.

Sulla base di quanto emerso, è ragionevole ritenere che il ciclo di vita familiare per il prossimo ventennio vedrà un ulteriore differimento nel calendario della formazione delle famiglie. I giovani tenderanno a prolungare la permanenza nella famiglia di origine nell'attesa di raggiungere le condizioni ritenute necessarie alla formazione di una loro famiglia. Con il prolungamento sia della durata nella condizione di figlio che di quella nel ruolo di genitore si determinerà una crescita della popolazione dei figli tra gli under-45 e dei genitori oltre gli usuali termini.

Le stime ottenute mostrano altresì due potenziali punti fragili del sistema familiare italiano e delle relazioni intergenerazionali: da un lato, gli anziani soli, dall'altro, le giovani coppie.

I primi, in forte crescita per i motivi più volte richiamati, necessiteranno di aiuto e sostegno da parte della famiglia e in particolare dei figli – se esistono – o da parte di personale assunto per la cura delle persone non più autosufficienti, il cui costo – non irrilevante – potrebbe, tra l'altro, ricadere sulla famiglia stessa.

In parallelo, le giovani coppie, in assenza di adeguati cambiamenti nella propensione a formare famiglia o di politiche capaci di supportare l'uscita dei giovani dalla casa dei genitori, sono destinate a ridursi notevolmente, in termini sia relativi che assoluti.

Non è quindi irrealistico affermare che sui giovani, già indecisi e bisognosi di supporto economico per la creazione di una nuova famiglia, peseranno anche gli effetti dell'isolamento abitativo dei loro nonni.

I risultati dell'esperienza condotta in questa sede sottolineano dunque la varietà e la problematicità degli scenari circa la struttura delle famiglie italiane nei prossimi decenni, e il dettaglio territoriale consente di valutarne gli aspetti differenziali anche nella prospettiva di attivare gli eventuali adeguati interventi di politica familiare.

5
Le famiglie immigrate

di *Giovanni Giulio Valtolina*

Nel corso degli ultimi decenni abbiamo assistito, in Italia, a una significativa trasformazione della presenza di stranieri immigrati, che si orientano sempre più verso un tipo di insediamento definitivo. La tendenza al radicamento emerge chiaramente da alcuni significativi indicatori: l'aumento dei ricongiungimenti familiari, l'incremento costante della presenza di minori stranieri nelle scuole e – sul mercato del lavoro – l'elevato numero di lavoratori impegnati in occupazioni a tempo indeterminato. Questi dati indicano la mutata progettualità degli immigrati: se in passato l'immigrazione costituiva un momento della vicenda individuale, un progetto a breve termine seguito dal ritorno in patria, oggi, sempre più spesso, il viaggio intrapreso è un viaggio di sola andata.

È soprattutto attraverso la famiglia che si realizzano quelle diverse forme di mediazione culturale che sono la premessa indispensabile per la convivenza pacifica, su uno stesso territorio, di individui di diversa origine etnica. Ogni processo di acculturazione non può non fare i conti con l'organizzazione familiare e con la sua capacità di avvicinare le differenze, di accogliere le novità del diverso contesto di vita, di integrarle in forme più o meno coerenti con i preesistenti sistemi di valori[1]. Il rapporto tra la famiglia e il contesto sociale del paese d'accoglienza non può però essere considerato in maniera lineare o univoca. Se le famiglie migranti, provenienti da culture e società non occidentali, possono subire il fascino dei valori di riferimento di queste società, e possono sentire una forte pressione nei confronti dei loro codici e delle loro tradizionali regole di vita, non si può non evidenziare che la famiglia stessa è in grado di modellare attivamente queste influenze e decidere, entro un certo margine, come integrarle nella propria esistenza quotidiana e nel proprio universo valoriale. La complessa dinamica di interazione tra famiglia immigrata e società d'accoglienza può quindi prevedere diverse forme di regolazione delle distanze, in cui il sistema familiare può diventare un ponte fondamentale tra il migrante e la nuova cultura, oppure, su un percorso esattamente inverso, una fortezza nei confronti della quale gli spazi di dialogo rischiano di ridursi, sin quasi a scomparire.

Risulta quindi fondamentale l'esigenza di conoscere e comprendere le caratteristiche che contraddistinguono le famiglie immigrate presenti oggi in Italia. Lo scopo di questo capitolo è dunque quello di tracciare il profilo, o meglio i profili, delle

1. L. Zanfrini, *Sociologia della convivenza interetnica*, Laterza, Roma-Bari 2004.

tipologie familiari che caratterizzano gli stranieri presenti in Italia e di metterne in evidenza potenzialità e problematicità. Tale obiettivo ha richiesto per un verso un approccio quantitativo, attraverso l'utilizzo di fonti ufficiali e di natura campionaria, per dar conto delle dimensioni del fenomeno e dei suoi caratteri, per l'altro, attraverso l'analisi degli studi e delle ricerche attualmente disponibili, si sono approfonditi i cambiamenti intervenuti nei legami familiari a seguito della migrazione, focalizzandosi sulle nuove configurazioni relazionali intrafamiliari, sui fattori di stress familiare e sulle risorse interne ed esterne a cui la famiglia immigrata può attingere. In particolare, si è posta l'attenzione su tre diversi sistemi familiari: le famiglie ricongiunte, le famiglie transnazionali e le famiglie caratterizzate dalla presenza di coniugi di diversa origine etnico-culturale (le cosiddette coppie miste).

5.1
Le dimensioni quantitative del fenomeno

Nel caso degli stranieri, ad oggi, sono censimento e anagrafe le fonti ufficiali a cui si può fare riferimento.

Per quanto riguarda il dato censuario, si incappa inevitabilmente nel limite temporale della rilevazione. Il fenomeno migratorio è caratterizzato da elevato dinamismo sia in termini quantitativi sia rispetto alle sue caratteristiche: tra il 2001 e il 2008 i residenti stranieri sono aumentati di una volta e mezzo e si deve considerare che i flussi successivi al 2001 si sono spesso discostati, per caratteristiche legate al fenomeno familiare, da quelli dei già presenti. Inoltre, bisogna tener conto delle carenze dello strumento di rilevazione per un contingente, quello immigrato, per sua natura più sfuggente della popolazione autoctona. Di conseguenza, il ritratto che emerge dal censimento del 2001[2] può essere utile solo come "fotografia" della componente più stabile in quell'anno, termine di confronto per informazioni successive.

Il censimento del 2001 ha rilevato poco più di 670.000 famiglie con almeno uno straniero (TAB. 5.1). Tra loro si nota una quota elevata di famiglie unipersonali, di nuclei composti prevalentemente da coppie con figli e di famiglie monoparentali, dove il genitore è più spesso una donna.

Passando a considerare le famiglie rilevate dalla fonte anagrafica, ci si scontra con due differenti limiti. Il primo è la scarsa disponibilità di dati adeguati a descrivere, in un certo momento, la condizione familiare effettiva: il dato disponibile a livello nazionale riguarda, infatti, il numero di famiglie in cui è presente almeno uno straniero. Con maggiori difficoltà si possono invece rilevare le caratteristiche di tali famiglie in tema, ad esempio, di numero di componenti, omogamia, relazioni tra i componenti ecc. Il secondo limite deriva dall'impossibilità di distinguere tra famiglie "complete" (quelle in cui tutti i membri della famiglia acquisita/formata convivono) e, viceversa, famiglie "spezzate".

Il dato quantitativo complessivo di fonte anagrafica fornisce, comunque, un altro richiamo alla forte trasformazione in corso nel contingente immigrato. Il dina-

2. ISTAT, *14° Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*, ISTAT, Roma 2001 (http://dawinci.istat.it/MD/).

TABELLA 5.1
Tipologie familiari tra le famiglie con almeno uno straniero residente (2001)

Famiglie senza nuclei	218.809
Famiglie unipersonali	172.035
Non in coabitazione	144.637
In coabitazione	27.398
Altre famiglie	46.774
Famiglie con un solo nucleo	433.859
Senza altre persone residenti	368.156
Coppie senza figli	105.214
Coppie con figli	228.000
Madre con figli	28.297
Padre con figli	6.645
Con altre persone residenti	65.703
Coppie senza figli	16.505
Coppie con figli	38.298
Madre con figli	7.453
Padre con figli	3.447
Famiglie con due o più nuclei	19.838
Totale	672.506

Fonte: ISTAT, censimento 2001.

mismo non riguarda solo il complesso considerato come somma di singoli individui, ma anche la prospettiva familiare: si osserva, infatti, un importante incremento che sottolinea il carattere sempre più familiare del fenomeno immigratorio in Italia. Al 31 dicembre 2009, l'anagrafe registra 2.074.065 famiglie con almeno uno straniero; di queste il 79% circa è costituito da nuclei con capofamiglia straniero. Ancora, dal 2007 al 2009 si è registrato un incremento annuale tra il 10 e l'11% delle famiglie con almeno uno straniero. E se consideriamo le famiglie in cui il capofamiglia è straniero, si ha un incremento simile tra il 2007 e il 2008, che, tuttavia, si abbassa al di sotto dell'8% nell'anno successivo.

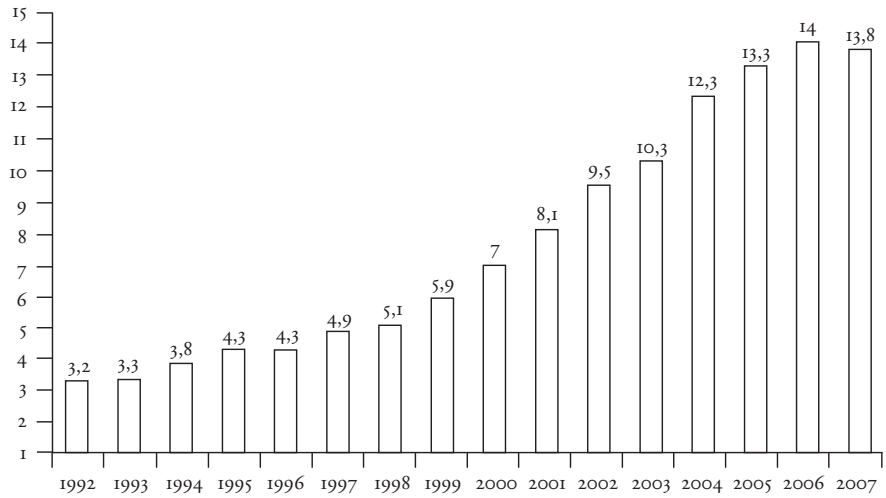
Per studiare il fenomeno delle famiglie immigrate attraverso le fonti ufficiali è necessario procedere anche indirettamente, analizzando cioè gli andamenti degli eventi generatori di famiglie complete, oltre ai ricongiungimenti familiari, cioè matrimoni e nascite.

Per quanto riguarda i matrimoni in cui almeno uno degli sposi è straniero, si osserva un trend crescente, sia in termini assoluti sia di incidenza sul totale dei matrimoni, seppure con una attenuazione negli ultimi anni (FIG. 5.1)[3].

L'elevata diffusione e il costante incremento – in valore assoluto – di matrimoni misti, seppure in presenza di una crescita di unioni omogame rispetto alla nazionalità, potrebbero essere indizio di un progressivo processo di integrazione del con-

3. Cfr. http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100408_00/.

FIGURA 5.1
Incidenza percentuale dei matrimoni con almeno un cittadino straniero sul totale dei matrimoni (Italia, 1992-2008)



Fonte: ISTAT, *Il matrimonio in Italia. Anno 2008*, in "Statistiche in breve", 2010 (http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100408_00/testointegrale20100408.pdf).

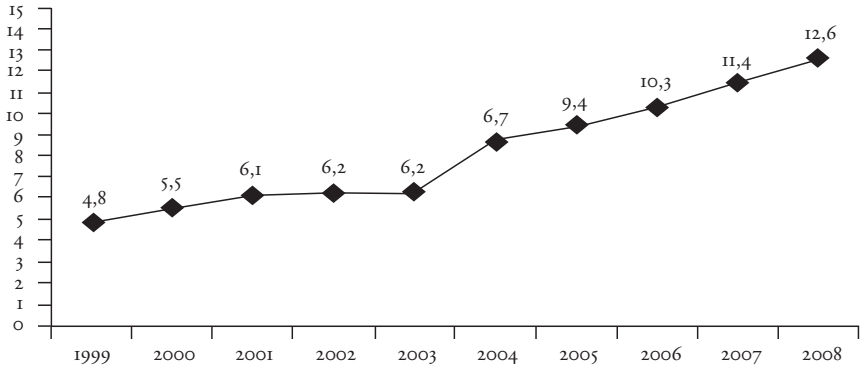
tingente immigrato. Per confermare questa lettura, tuttavia, è necessario un cambio di prospettiva e anziché osservare gli eventi, o gli individui protagonisti di tali eventi, è opportuno rivolgersi al contingente dei migranti nel suo complesso e analizzare la diffusione delle unioni miste tra di essi, cosa possibile solo facendo ricorso a dati campionari. In particolare, le indagini campionarie svolte in Lombardia nel corso degli ultimi dieci anni[4] possono offrire risposte a tale proposito, seppure limitate territorialmente. La diversa prospettiva, infatti, mostra come il fenomeno delle unioni miste, seppure in valore assoluto in crescita, interessi una quota di individui stranieri pressoché costante nel tempo (tra il 10 e il 12%).

Non solo; la distribuzione degli stranieri coinvolti in matrimoni con italiani rispetto al genere e alla macroarea di provenienza mette in luce una forte caratterizzazione che si legge in modo analogo anche sui dati ufficiali relativi ai matrimoni e che perdura nel tempo: per oltre i tre quarti delle coppie miste sono soprattutto donne a sposarsi o a unirsi con un italiano, con una forte accentuazione per quel che riguarda le provenienze da Est Europa e America Latina. Anche sul versante maschile si osserva una prevalenza netta di origini geografiche specifiche: gli stranieri che si sposano o si uniscono con donne italiane provengono prevalentemente dall'Est Europa o dal Nord Africa.

4. Cfr. i rapporti pubblicati dall'Osservatorio regionale sull'integrazione e la multietnicità della Regione Lombardia.

Infine, le nascite in Italia da donne straniere sono una delle principali espressioni di come la presenza delle famiglie straniere si stia sempre più affermando nel nostro paese. Il numero di nascite, infatti, è in continua crescita, con un flusso più che raddoppiato in valore assoluto nel corso degli ultimi sei anni, che ha portato l'incidenza dei nati stranieri sul totale dei nati residenti in Italia dal 4% del 1999 al 12,6% del 2008 (FIG. 5.2)[5].

FIGURA 5.2
Percentuale di nati stranieri sul totale dei nati (Italia, 1999-2008)



Fonte: ISTAT, *Natalità e fecondità della popolazione residente: caratteristiche e tendenze recenti. Anno 2008*, in "Statistiche in breve", 2010 (http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100318_00/testointegrale20100318.pdf).

Facendo ancora riferimento al contesto lombardo, che assume il ruolo di "laboratorio", e ai dati rilevati nel decennio 2001-10 dall'Osservatorio regionale sull'integrazione e la multietnicità, si possono mettere in luce i seguenti aspetti: *a*) una presenza sempre più consistente di individui con una famiglia acquisita: i tempi di avvio del percorso familiare sono, però, più dilatati tra gli uomini, mentre tra le donne migranti più spesso coincidono con la migrazione e i tempi sono accorciati anche rispetto alla nascita del primo figlio; *b*) una tendenza a vivere l'emigrazione sempre più come evento familiare: tale caratteristica, se era tradizionalmente più diffusa tra le donne (più spesso migranti per ragioni familiari), pare estendersi, con il trascorrere del tempo, anche agli uomini; l'entrata nella fase ormai matura del fenomeno migratorio consolida e trasforma in popolazione la presenza straniera che sceglie di vivere, e non solo di lavorare, nel nostro paese; *c*) una sostanziale costanza del peso delle famiglie spezzate sia tra gli uomini sia tra le donne: questa tipologia familiare comprende individui che vivono l'esperienza migratoria senza la famiglia al completo e individui che subiscono tale *status* familiare a causa delle condizioni di vita

5. Cfr. http://www.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20100318_00/testointegrale20100318.pdf.

(non dispongono cioè dei requisiti necessari al ricongiungimento); *d*) l'importanza della variabile costituita dall'anzianità migratoria, dalla cui analisi risalta ancora un modello di migrazione tradizionale che definisce distintamente i ruoli assunti da uomini e donne: ai primi viene attribuito soprattutto il compito di fare il migrante in senso stretto o, al più, di creare le condizioni adatte per la (ri)costituzione familiare; *e*) l'importanza, altresì, del background culturale: ad esempio, spicca la condizione delle donne nord-africane, le più coinvolte in tema di famiglia (poco meno di 9 su 10 ne hanno acquisita una e quasi 7 su 10 di quelle che hanno partner e figli vivono in Lombardia con tutti i propri familiari); per contrasto, gli uomini nord-africani appaiono quelli con la minor attitudine "familiare" (meno di 6 su 10). Nel caso dei migranti asiatici, invece, convivono almeno tre diversi modelli: quello rappresentato dai cinesi, tra i quali vi è un maggiore equilibrio di genere; un secondo modello più tradizionale, caratterizzato al maschile e ben rappresentato dalla presenza indiana e pakistana; infine un modello al femminile, che è evidente tra i filippini.

Passiamo ora a considerare la formazione delle unioni. Osservando la nazionalità dei partner, si può rilevare che le unioni sono caratterizzate da elevata omogamia rispetto alla provenienza. Le coppie miste tra individui stranieri sono quantitativamente irrilevanti e quelle tra stranieri e italiani sono fortemente selezionate per genere e origine del partner immigrato e il loro peso relativo è comunque costante nel tempo. Di conseguenza, un modello di misura non è attualmente presumibile, sia che si consideri il gruppo complessivo dei migranti sia il più ampio bacino della popolazione italiana. Così la presenza straniera può descriversi, piuttosto che come un'unica popolazione, come somma di tante popolazioni. È pertanto fondamentale descrivere il ruolo giocato dal legame con il paese d'origine, ad esempio nella definizione e delimitazione del mercato matrimoniale, non solo perché in molti casi la migrazione segue l'unione – e il dato riguardo alla crescita di coniugati avvalora tale scenario –, ma perché spesso è al mercato matrimoniale del paese d'origine che si rivolgono anche coloro che sono già migrati e vogliono "fare famiglia", come ad esempio accade tra i marocchini. Un elemento ulteriore che può spostare il baricentro del mercato matrimoniale verso il paese d'origine deriva da uno sbilanciato rapporto tra i generi, non solo tra il complesso dei migranti di una certa nazionalità, ma più precisamente entro il gruppo degli individui non ancora coniugati e, in generale, entro un certo limite di età.

I pochi studi di natura campionaria che intrecciano informazioni migratorie e familiari mostrano come le caratteristiche e le dimensioni delle diverse tipologie familiari – come i percorsi seguiti per formarle e allargarle – dipendono da fattori tra loro in parte connessi: origine, progetto migratorio, genere, condizioni di vita in emigrazione. Le differenze di genere sono, infatti, solo talvolta connesse unicamente al luogo di origine (ad esempio tra i nord-africani); in altri casi, invece (ad esempio tra gli est-europei), influiscono le condizioni del mercato lavorativo italiano e/o il progetto migratorio.

Ancora, gli eventi familiari paiono influenzati anche da fattori di natura sia strutturale che migratoria. Vi è la tendenza a un contenimento della prole con il susseguirsi delle generazioni, così come l'anzianità migratoria avvantaggia la formazione di una famiglia e i ricongiungimenti. E le forme familiari meno tradizionali (coppie

di fatto, famiglie monoparentali, coppie miste) tendono a essere più presenti nelle aree urbane.

Consideriamo, infine, il tema della fecondità. Se l'incremento delle nascite è sicuramente indicatore di un fenomeno in ascesa, è utile valutarne l'intensità e le caratteristiche anche in rapporto al modello italiano, dato l'apporto decisivo delle donne straniere nel sostenere la natalità. I dati congiunturali relativi al 2008 mostrano come il numero medio di figli per donna fosse pari a 2,31, un valore che tra le italiane è poco più della metà (1,32); nello stesso tempo l'età media al parto era di 27,9 anni per le straniere, mentre tra le italiane il parto avviene mediamente poco dopo i 30 anni (31,7).

Tra i nuovi nati stranieri le provenienze più diffuse sono quelle dell'Africa settentrionale (25%), dell'Europa centro-orientale (21,3%) e dell'Asia (20%). Nel caso delle cittadinanze più rappresentate e con livelli di fecondità più elevati – nord-africane, albanesi e alcune delle asiatiche – si osserva un elevato grado di omogamia tra le coppie, con percorsi di formazione familiare di tipo tradizionale (*male breadwinner*) e ruoli familiari codificati, nell'ambito dei quali le nascite avvengono per la maggior parte nel paese d'emigrazione. Per altre nazionalità, meno rappresentate, ma in fase di affermazione nell'ambito del contingente femminile, le nascite sono un evento meno frequente poiché, ad esempio, gran parte delle donne peruviane, moldave o ucraine approda in Italia già coniugata e quasi sempre dopo aver avuto i figli in patria (TAB. 5.2).

TABELLA 5.2
Nati per area di provenienza e primi dieci paesi di cittadinanza

	2003	2008	2008	Di cui rispetto all'area	Variazione % 2003-08
Totale stranieri	33.691	72.472	100,0	–	115
Africa settentrionale	9.504	18.057	24,9	–	90
Marocco	5.819	12.242	16,9	67,8	110
Egitto	1.204	2.234	3,1	12,4	86
Tunisia	1.926	2.650	3,7	14,7	38
Europa centro-orientale	8.331	15.447	21,3	–	85
Romania	2.526	12.474	17,2	–	394
Albania	5.422	9.103	12,6	–	68
Altri Africa	3.103	6.187	8,5	29,0	99
Nigeria	718	1.797	2,5	–	150
Asia	7.485	14.568	20,1	34,2	95
Cina	2.475	4.989	6,9	18,9	102
India	933	2.754	3,8	13,2	195
Bangladesh	794	1.926	2,7	11,0	143
Filippine	1.312	1.598	2,2	25,4	22
America centro-meridionale	1.682	3.697	5,1	–	120

Fonte: elaborazioni su dati demo.istat.it.

Se in questa fase della storia migratoria italiana la vitalità della fecondità delle straniere è evidente, alcuni dubbi emergono però sia sulla reale consistenza del fenome-

no sia sulla sua possibile durata. La misura della fecondità delle immigrate è, infatti, un problema attualmente al centro di molte ricerche a livello internazionale. La difficoltà nel misurare un parametro tanto facilmente reperibile per l'insieme dei residenti deriva dalla peculiarità della popolazione migrante, caratterizzata da elevata mobilità, invisibilità della componente irregolare, brusche emersioni di ampi contingenti di persone in seguito a provvedimenti legislativi e temporaneità dello *status* stesso di straniero, in quanto una parte della popolazione lungo-residente scompare dalle statistiche grazie all'acquisizione della cittadinanza. Non solo; anche limitandosi alla sola componente regolare e residente, la fecondità si realizza in parte fuori dai confini nazionali: i bambini nati all'estero, se non ricongiunti, non rappresentano un fenomeno manifesto sul territorio, mentre se migrano con le madri non vengono comunque registrati tramite i dati sulle nascite, ma sono visibili solo come minori residenti. Tutte le analisi della fecondità degli stranieri sono inoltre complicate dall'interrelazione con la mobilità internazionale, fattore che distorce pesantemente le misure comunemente utilizzate nell'ambito della fecondità di periodo – in particolare il tasso di fecondità totale –, che si basano, inoltre, sul presupposto che la fecondità sia una funzione prevalentemente dell'età, mentre nel caso degli immigrati appare strettamente condizionata dall'età alla migrazione, oltre che da quella al parto.

Così, l'interrelazione tra fecondità e migrazione fa in modo che parte della vitalità straniera manifestata nella congiuntura attuale in fatto di fecondità sia il risultato di un effetto "recupero" del ritardo nella fecondità causato dalla separazione dal partner nell'ambito dei molti ricongiungimenti familiari avvenuti di recente. Ciò dà luogo a un elevato numero di nascite che avvengono spesso a età superiori rispetto alla media dei paesi di origine. Il livello reso così elevato dall'evento migrazione rischia di calare successivamente poiché le donne straniere, una volta insediate in Italia, sono sottoposte agli stessi fattori che deprimono la fecondità italiana e che hanno determinato, in altri paesi europei, una convergenza ai livelli di fecondità delle donne autoctone.

Un esempio di quanto detto fin qui è riscontrabile in ambito lombardo, dove, utilizzando una misura *ad hoc* per determinare la fecondità degli stranieri[6], si passa da un numero medio di figli per donna di 2,62 a un livello di 1,99. Un risultato che riduce del 30% il livello della fecondità e che conferma il ruolo dell'effetto congiunturale dovuto alla migrazione nel determinare i livelli attuali.

5.2
Le famiglie ricongiunte

Tra le diverse sfide che la famiglia è chiamata a fronteggiare in una situazione complessa e delicata come quella della migrazione, il ricongiungimento familiare è certamente una delle più impegnative, a cui vengono dedicati molti sforzi e molte risorse.

6. L. Toulemon, M. Mazuy, *Comment prendre en compte l'âge à l'arrivée et la durée de séjour en France dans la mesure de la fécondité des immigrants?*, INED, Paris 2004 (http://www.ined.fr/fichier/t_publication/1053/publi_pdf1_120.pdf).

Il ricongiungimento familiare trova la propria giustificazione giuridica nel Patto internazionale per la tutela dei diritti civili e politici del 1966, dove si afferma che «la famiglia è il nucleo naturale e fondamentale della società, e ha quindi diritto alla protezione da parte della società stessa e dello Stato» (art. 10). Tale documento dà seguito a quanto sancito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, che condanna anche arbitrarie interferenze nei rapporti tra il cittadino e la propria famiglia (art. 12).

Nelle due principali aree di immigrazione del mondo – gli Stati Uniti e l'Europa – si è reso necessario sviluppare strumenti legislativi che normassero l'istituto del ricongiungimento, in particolare quando le mutate condizioni economiche e/o politiche hanno determinato l'esigenza di contenere il flusso migratorio, ciò che per l'Europa è avvenuto con la crisi dei primi anni Settanta. Da questo periodo, dunque, molti paesi europei hanno assistito a una crescente rilevanza numerica e politica di forme di ingresso alternative a quella per lavoro, prevalentemente l'asilo politico (anche se in misura diversa da paese a paese) e i ricongiungimenti familiari. Dal 1975 in poi, in tempi e modi differenti nei diversi paesi, sono state promulgate leggi che legittimano i ricongiungimenti familiari e le richieste di asilo politico, divenute di fatto le principali possibilità legali per gli stranieri di risiedere stabilmente in un paese.

Fin dall'inizio si è posta la questione della definizione di famiglia: oltre ai coniugi e ai figli naturali, molte legislazioni estendono il diritto al ricongiungimento anche ad altri familiari e, in alcuni casi, anche a partner di coppie non sposate. Nella maggior parte dei paesi, fra cui l'Italia (legge 94/2009), non vengono invece ammesse al ricongiungimento le mogli e la prole dei matrimoni poligamici, mentre vengono facilitati i ricongiungimenti per i possessori di cittadinanza e per i richiedenti asilo politico con particolari attitudini o qualifiche professionali.

Se da un lato le normative tendono a facilitare il ricongiungimento nella prospettiva di salvaguardare l'unità familiare, dall'altro raccolgono anche l'esigenza di individuare dei parametri di controllo del fenomeno, che ne impediscano lo sfruttamento arbitrario. Ne costituisce esempio la richiesta, mirata a evitare matrimoni di convenienza, di documentare una reale e durevole convivenza nel periodo successivo al ricongiungimento, pena l'espulsione del coniuge ricongiunto. Le restrizioni poste dalle diverse normative nazionali devono essere intese anche in senso protettivo sia nei confronti dei soggetti più deboli sia nei confronti delle società di accoglienza: evitare che i soggetti ricongiunti, soprattutto se minori, si trovino in condizioni economiche o abitative disagiate, o che i familiari che intendono ricongiungersi rappresentino un rischio per la sicurezza o la salute del paese che li accoglie.

Anche l'ordinamento giuridico italiano riconosce «il diritto a mantenere o a riacquistare l'unità famigliare agli stranieri titolari di carta o di permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, rilasciato per lavoro subordinato o per lavoro autonomo ovvero per asilo, per studio o per motivi religiosi» (art. 28, D.Lgs. 25 luglio 1998, n. 286). Facendo riferimento alla sola legislazione riguardante il ricongiungimento familiare, vanno citate anche la legge 30 luglio 2002, n. 189, che ha apportato modifiche in senso restrittivo al decreto legge del 1998, e due decreti legislativi emessi nel 2007 (8 gennaio 2007, n. 3, e 8 gennaio 2007, n. 5) con cui, viceversa, sono sta-

te eliminate o ridotte alcune restrizioni. Infine, con la legge 15 luglio 2009, n. 94, sono stati nuovamente reintrodotti alcuni elementi restrittivi.

Per poter esercitare il diritto all'unità familiare, il cittadino straniero deve dimostrare una stabilità di soggiorno, una stabilità finanziaria e una stabilità abitativa: un reddito minimo netto annuo non inferiore all'importo dell'assegno sociale, raddoppiato o triplicato se aumenta il numero dei familiari per i quali viene richiesto il ricongiungimento; un alloggio «conforme ai requisiti igienico-sanitari, nonché di idoneità abitativa, accertati dai competenti uffici comunali» (art. 29, comma 3, D.Lgs. 286/1998). Nel caso di rifugiati, minori regolarmente soggiornanti e familiari di cittadini comunitari, non è necessario documentare la stabilità economica né quella abitativa. La richiesta di ricongiungimento può riguardare il coniuge, i figli minori (legittimi, naturali, figli del nuovo coniuge, adottati o affidati), i figli maggiorenni a carico in quanto incapaci di sostentamento autonomo per gravi e documentati motivi di salute, i genitori a carico solo se privi di un sostegno familiare nel paese d'origine. Ai cittadini comunitari e agli italiani che intendono effettuare il ricongiungimento con familiari extracomunitari vengono poste minori limitazioni.

La migrazione per ragioni familiari comporta alcuni aspetti che possono entrare in conflitto con gli sforzi tesi al controllo e alla selettività dei flussi che i paesi riceventi continuano a perseguire; due in particolare: innanzitutto, il grado di imprevedibilità che tale migrazione comporta in termini di volume e composizione demografica – nazionalità, qualifiche ecc. – dei flussi; in secondo luogo, le conseguenze e le ricadute su specifici ambiti e settori della società e dello Stato e, in particolare, sui sistemi di welfare, provocando ad esempio carichi eccessivi per la sanità, la scuola e i sistemi pensionistici[7].

Occorre però evidenziare che le migrazioni familiari possono comportare anche dei vantaggi per i paesi riceventi: oltre a sollevare minore opposizione e sospetto, data la funzione integrativa, normalizzante e di controllo sociale esercitata dalle reti parentali, il flusso di ingressi può garantire, nel corso del tempo, nuove leve per il mercato del lavoro; più difficilmente, inoltre, dovrebbero manifestarsi forme eclatanti di devianza e disagio sociale. Infine, i tassi di natalità delle famiglie migranti possono rivelarsi una risorsa per il paese ricevente, specialmente per un paese come l'Italia caratterizzato da un preoccupante processo di invecchiamento della popolazione.

In dieci anni, dal 1998 al 2008, i permessi di soggiorno per motivi di famiglia sono cresciuti in Italia del 216% (rispetto a un incremento dell'88% dei permessi per motivi di lavoro). Sul totale di permessi di soggiorno, la quota rilasciata per motivi familiari è passata dal 14 al 31%[8]. Le varie nazionalità mostrano peraltro tendenze e comportamenti specifici, sia rispetto al modo in cui uomini e donne differentemente entrano in gioco nel processo migratorio (prevalenza di donne o di uomini primomigranti o ricongiunti), sia rispetto alle diverse modalità di formazione familiare e alla molteplicità di ritmi e percorsi seguiti nei processi di ricongiungimento. Ad esempio, egiziani, tunisini, albanesi e marocchini presentano il maggior numero di

7. L. Zanfrini, *Sociologia delle migrazioni*, Laterza, Roma-Bari 2007.
8. Fondazione ISMU, *XIV Rapporto sulle migrazioni 2008*, FrancoAngeli, Milano 2009.

donne titolari di permessi per famiglia, mentre fra i migranti provenienti da Perú, Moldavia, Ucraina, Ecuador e Filippine si trovano le percentuali più alte di uomini entrati in Italia per ricongiungimento.

Dai dati a disposizione emerge inoltre che il ricongiungimento familiare rappresenta un percorso più lungo e complicato di quanto comunemente si creda[9]. Molti ricongiungimenti sono soltanto parziali (quasi il 30%). Molti altri – la maggioranza per alcuni gruppi nazionali – avvengono con modalità informali, specialmente quando è il marito a raggiungere la moglie: soddisfare i requisiti richiesti dalla legge risulta piuttosto difficile, mentre è relativamente più semplice ottenere un permesso di soggiorno per lavoro in seguito a una sanatoria o a un decreto flussi. Complessivamente, meno del 15% delle donne ha fatto entrare in Italia il coniuge con un visto familiare, mentre per gli uomini lo stesso valore si attesta intorno al 50%. Mediamente comunque, i tempi di insediamento familiare degli stranieri nel nostro paese non sono né rapidi né scontati, al contrario spesso richiedono diversi anni: il tempo minimo necessario al ricongiungimento dei figli pare aggirarsi intorno ai tre anni, mentre alcuni recenti studi evidenziano che oltre il 50% degli uomini e quasi il 50% delle donne ha impiegato più di sette anni per vedere realizzato il ricongiungimento dell'intero nucleo familiare.

I ricongiungimenti seguono traiettorie diversificate in base a numerose variabili: diventa così possibile distinguere diverse tipologie di ricongiungimento. Il ricongiungimento dei coniugi a sua volta può essere distinto in ricongiungimento a guida maschile o a guida femminile. In genere, i primi seguono uno schema più aderente al modello tradizionale: si tratta in maggior misura di famiglie integre, in cui genitori e figli vivono sotto lo stesso tetto; quasi sempre i mariti hanno un lavoro retribuito, le mogli meno spesso. Nei ricongiungimenti a guida femminile invece, fin dalla partenza, sono più numerose le condizioni non convenzionali: ragazze madri, donne vedove, separate o divorziate, o desiderose di sottrarsi a relazioni coniugali deteriorate.

Il ricongiungimento dei figli riguarda, invece, il caso in cui i genitori, che sono partiti insieme lasciando i figli nel paese d'origine, chiedono che questi possano raggiungerli. Tale forma di ricongiungimento è spesso sottoposta a quel processo che è stato definito come "formula selettiva o privilegiata"[10]: i figli raggiungono i genitori in tempi diversi, sulla base di scelte e considerazioni che possono riguardare molteplici fattori. Ad esempio, spesso i genitori preferiscono ricongiungere prima i maschi e poi le femmine. L'età dei figli, inoltre, costituisce un aspetto importante nella scelta dei tempi per il ricongiungimento e rientra nelle complesse considerazioni su chi e quando ricongiungere. Solitamente accade che i più piccoli vengano lasciati ai nonni o ad altri parenti e talvolta vengano rimandati al paese dopo essere nati in Italia, quando entrambi i genitori lavorano; i più grandi possono essere già inseriti nel paese d'origine in percorsi di studio che renderebbero disfunzionale il ricongiungimento, oppure vengono ricongiunti proprio con lo scopo di offrire loro l'opportunità di

9. G. G. Valtolina (a cura di), *Famiglie immigrate e inclusione sociale: i servizi e il territorio*, Fondazione ISMU, Milano 2010.

10. A. Marazzi, *Voci di famiglie immigrate*, FrancoAngeli, Milano 2005.

intraprendere un corso di studi nel nostro paese; i figli poi possono essere chiamati in Italia proprio in prossimità del diciottesimo anno, nella speranza che possano inserirsi nel mercato del lavoro italiano considerato più promettente.

Un'altra variabile che consente di individuare forme di ricongiungimento differenti è la cittadinanza: si profila, infatti, una demarcazione sempre più netta tra i migranti interni all'Unione Europea e quelli che continuano a essere definiti "extracomunitari". Il ricongiungimento familiare, inoltre, è più frequentemente desiderato e praticato dai migranti che provengono da paesi geograficamente più lontani, come i latino-americani. Per chi arriva da più vicino, invece, come i migranti dell'Europa orientale, le minori distanze e i minori vincoli alla mobilità (specialmente per i neocomunitari) rendono più praticabili forme circolatorie di migrazione, visite reciproche e periodi di ritrovamento dell'unità familiare o, quantomeno, incontri fra madri e figli che attenuano la spinta al ricongiungimento.

La ricostituzione di un nucleo familiare unitario, pur essendo un traguardo naturale di molti processi migratori, può rivelarsi anche un percorso ricco di difficoltà, ostacoli ed elementi di criticità di varia natura: sociali, giuridici, economici, psicologici, relazionali. In questa sede ci concentreremo soprattutto sui fattori psicologici e relazionali, pur consapevoli che le difficoltà di ordine burocratico e strutturale sono spesso altrettanto rilevanti.

Nei casi di ricongiungimento dei coniugi, i partner si trovano a ricostruire una relazione di coppia, nella maggior parte dei casi dopo un lungo periodo di separazione, vissuto in contesti culturalmente differenti. Essi si trovano anche ad affrontare un percorso di ridefinizione dei loro ruoli e di ristrutturazione della rete di sostegno che il coniuge stabilitosi per primo nel paese d'accoglienza aveva costruito, in quanto singolo individuo in un contesto straniero. Problemi specifici emergono anche a seconda che la prima persona a migrare sia stata la moglie o, al contrario, che sia partito per primo il marito. Per quanto riguarda i ricongiungimenti a guida maschile va senz'altro segnalata la scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro, che se da un lato consente una gestione più agevole della famiglia e dei figli, dall'altro è foriera di rischi di natura economica (dato che l'unica fonte di reddito risulta essere il salario del marito) e di marginalità sociale. La completa dedizione alla sfera domestica da parte delle mogli le pone in una condizione di dipendenza economica, come del resto accade alle donne italiane nella stessa situazione; nel loro caso, tuttavia, essa può risultare ancor più difficoltosa a causa della carenza di reti allargate di supporto. Tale situazione naturalmente comporta poi una serie di implicazioni relative al benessere psicologico e sociale delle donne, che si trovano a dover affrontare un simile contesto in solitudine.

Nel caso dei ricongiungimenti a guida femminile, molte donne affrontano il ricongiungimento in più passaggi, portando prima il marito e poi i figli, per essere in grado di offrire a questi ultimi migliori condizioni di vita al loro arrivo. Tuttavia, per molti uomini è difficile riuscire a inserirsi rapidamente nel mercato del lavoro e, a maggior ragione, accettare una culturalmente imbarazzante dipendenza dalla moglie. Le donne primomigranti sono inoltre spesso protagoniste di processi di ricongiungimento particolarmente complicati e difficoltosi. Le migrazioni a guida femminile, infatti, sono spesso caratterizzate da una maggiore dedizione e coinvolgi-

mento nelle responsabilità di cura, anche a distanza, dei propri figli, oltre che, spesso, anche di altri familiari. Per di più le donne, se da un lato riescono a ottenere un maggior supporto – rispetto agli uomini primomigranti – da parte del datore di lavoro, delle famiglie italiane, dei servizi sociali e di organizzazioni solidaristiche, dall'altro sono – molto più spesso degli uomini – sole a farsi carico dell'educazione dei figli e del loro mantenimento. La partenza della madre dunque comporta generalmente una riorganizzazione familiare più complessa rispetto alla partenza del padre. Occorre anche aggiungere che, nel caso dei ricongiungimenti a guida maschile, se i figli trovano nella madre la figura che garantisce sicurezza e continuità affettiva, nel caso in cui sia la madre a partire per prima i figli si trovano a dover affrontare più separazioni: prima dalla madre, poi spesso dal padre e, infine, dai *caregivers* "sostitutivi", che si sono presi cura di loro fino al momento del ricongiungimento. Queste donne devono oltretutto superare le difficoltà economiche che derivano dal disporre di un unico reddito, la fatica di conciliare il lavoro retribuito e i compiti di cura e accudimento dei figli, così che tendono in genere a ricongiungere i figli ormai cresciuti e autonomi, pagando però, in questo modo, il prezzo di maggiori problemi legati alla possibilità di ricostruire rapporti di confidenza, intimità e fiducia.

Secondo alcuni studi[11], è possibile individuare vari fattori che maggiormente contribuiscono alla riuscita o, al contrario, all'insuccesso del ricongiungimento dei figli coi propri genitori: *a*) l'età dei figli al momento del ricongiungimento: le ricerche evidenziano come gli aspetti problematici aumentino al crescere dell'età, per acutizzarsi negli anni dell'adolescenza; *b*) i modi e i tempi del processo di ricongiungimento: con chi arrivano, se arrivano da soli, dopo quanto tempo rispetto alla partenza del genitore o di entrambi i genitori, la condizione giuridica dei ricongiunti; *c*) le modalità di preparazione della partenza nel paese d'origine, che comprendono non soltanto il coinvolgimento o l'esclusione dei figli rispetto al progetto migratorio, ma anche la loro capacità di affrontare e contenere incertezze, timori e ansie; *d*) il contesto che attende i minori nel paese d'accoglienza: le condizioni di vita della famiglia che già risiede in Italia, la composizione della famiglia – compresa la presenza di nuovi membri ancora sconosciuti ai minori in arrivo –, l'attenzione posta nel preparare e nell'organizzare la prima fase di inserimento in tutti i suoi aspetti, le modalità di utilizzo dei servizi.

I minori ricongiunti sono chiamati ad affrontare molteplici sfide al loro arrivo in Italia, a elaborare vissuti e a cercare risposte a una serie di problematiche, talvolta dolorose e di difficile soluzione[12]. Devono abbandonare un luogo e un contesto, anche relazionale, a loro familiare, separandosi da coloro – nonni, zii, altri parenti o amici

11. Per una rassegna degli studi sui ricongiungimenti familiari cfr. M. Ambrosini, P. Bonizzoni, E. Caneva, *Ritrovarsi altrove*, ORIM, Milano 2010; G. G. Valtolina, *I ricongiungimenti familiari nella provincia di Milano*, ORIM, Milano 2008; M. Tognetti Bordogna, *I ricongiungimenti familiari e la famiglia*, in G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati*, il Mulino, Bologna 2001, pp. 453-508; Id. (a cura di), *Ricongiungere la famiglia altrove. Strategie, forme, modalità dei ricongiungimenti familiari in Italia*, FrancoAngeli, Milano 2004.

12. G. G. Valtolina, A. Marazzi, *Appartenenze multiple. L'esperienza della migrazione nelle nuove generazioni*, FrancoAngeli, Milano 2006.

della famiglia – che li hanno accuditi fino al momento della partenza. Devono ricostruire legami affettivi con uno dei genitori o con entrambi; genitori che, col passare del tempo, possono essere diventati quasi degli estranei, incontrati spesso solo saltuariamente nel paese d'origine, in un contesto a loro noto e molto differente da quello italiano. Il tema del distacco e della separazione è dunque centrale nelle storie di vita dei bambini e dei ragazzi immigrati ricongiunti. Essi devono trovare, soprattutto dentro di sé, risorse e motivazioni forti e solide per potersi inserire nel nuovo contesto: per imparare la nuova lingua, per poter comunicare nella vita di tutti i giorni, per potersi inserire a scuola e nel gruppo dei pari, costruendo nuove relazioni.

Al momento dell'arrivo in Italia, inoltre, possono affiorare vissuti legati alla disillusione e alla non corrispondenza della nuova realtà con le proprie aspettative, sia relative al nuovo paese sia al ricordo dei propri genitori. Queste difficoltà si acuiscono e diventano ancor più faticose da affrontare quando il ricongiungimento avviene in età adolescenziale, in parte proprio a causa delle problematiche tipiche di questo periodo della vita, in parte per motivi strettamente legati alla condizione di adolescente migrante. Frequentemente accade che, a causa della lunga separazione dai genitori, i ragazzi abbiano costruito solidi legami con persone – parenti e/o amici – rimaste nel paese d'origine, dalle quali staccarsi è estremamente doloroso. Spesso, inoltre, emergono risentimenti legati al fatto di essere stati lasciati da soli nel paese d'origine e, in particolar modo, di non aver potuto condividere alcuni momenti fondamentali di passaggio, cambiamento e crescita con i propri genitori[13]. Oltre a dover affrontare le sfide evolutive tipiche dell'età adolescenziale, molti figli ricongiunti si trovano a dover sostenere il peso di un percorso migratorio che spesso non è stato né volontariamente cercato né completamente accettato. Quest'ultimo aspetto rappresenta un altro dei fattori che condizionano significativamente il successo del ricongiungimento dei figli con la famiglia precedentemente emigrata: la preparazione o meno del momento del distacco dal paese d'origine, con tutto ciò che tale distacco può significare. Spesso, infatti, può accadere che il ricongiungimento sia improvviso, non preparato e debba aver luogo a seguito di eventi imprevisti occorsi alle persone che si prendevano cura dei minori nel paese d'origine o di mutamenti inattesi nel contesto sociale e politico del paese d'emigrazione. In tali casi, i figli si trovano a dover partire all'improvviso senza aver potuto scegliere, o quantomeno negoziare, ad esempio, i tempi della partenza. In altri casi, invece, il ricongiungimento è preparato con cura e con attenzione, condiviso con i figli che possono, in questo modo, prefigurarsi ciò che accadrà loro in futuro, progettare la partenza e fantasticare riguardo alla propria vita futura nel nuovo contesto. Al contrario, quando la partenza è improvvisa, essi si trovano catapultati in una nuova realtà senza che abbiano avuto in precedenza il tempo e la possibilità di elaborare il distacco e il cambiamento e di investire, anche simbolicamente e affettivamente, sulle nuove condizioni di vita.

Rispetto al contesto d'arrivo, esso può offrire condizioni di vita adeguate e sufficientemente serene, sia rispetto all'assetto famigliare sia rispetto alle capacità di accoglienza del territorio di residenza, della scuola e dei servizi in generale. I genitori

13. L. Zanfrini, M. Asis (a cura di), *Orgoglio e pregiudizio. Una ricerca tra Filippine e Italia sulla transizione all'età attiva dei figli di emigrati e dei figli di immigrati*, FrancoAngeli, Milano 2006.

possono avere già in qualche modo preparato e organizzato l'inserimento dei figli, avere già preso contatti con i servizi educativi e aver ripensato lo spazio abitativo sulla base delle esigenze dei nuovi arrivati. Viceversa, può anche accadere che i figli ricongiunti, specialmente se la partenza è avvenuta all'improvviso per cause di forza maggiore, si trovino, al momento del loro arrivo, in situazioni familiari ancora segnate dall'emergenza, immerse nelle difficoltà economiche e in una condizione abitativa disagiata. In alcuni casi, infine, i figli, giunti in Italia per ricongiungersi con la madre, si trovano a dover prendere atto di situazioni famigliari nuove e impreviste. Questo può avvenire, ad esempio, nel caso in cui la madre convive con un partner italiano e sono presenti altri bambini nati da questa unione. Questi minori, oltre alle vulnerabilità specificatamente legate alla migrazione, al cambiamento e alla necessità di orientarsi nel nuovo contesto, si trovano quindi a doversi nuovamente ritagliare un posto in una famiglia che, in qualche modo, non è più quella che loro avevano conosciuto. Anche l'eventuale inserimento scolastico può contribuire ad aggravare il vissuto di perdita e di isolamento, dal momento che l'adolescente ricongiunto si trova in una situazione di svantaggio linguistico, spesso di ritardo rispetto al programma e di estraneità nei confronti dei coetanei italiani.

Per tutta una serie di motivi, dunque, l'arrivo in Italia può essere vissuto come destabilizzante e comporta, almeno inizialmente, la perdita dei riferimenti affettivi e dei legami amicali e un processo di ridefinizione dell'immagine di sé. Tali situazioni, specialmente per un adolescente, rendono ancora più difficoltoso il percorso verso l'autonomia[14]. Per i minori dunque, forse più che nel caso dei migranti adulti, la riuscita o il fallimento del ricongiungimento dipende da una molteplicità di fattori, che molto spesso si trovano al di fuori delle loro possibilità di controllo e che richiedono diverse capacità: la capacità di riprendere e ricostruire legami affettivi precedentemente interrotti o temporaneamente sospesi; la capacità di rivedere e ristrutturare le aspettative e le illusioni fantasticate prima della partenza e di confrontarle con la nuova realtà; la capacità di fare propri e condividere, dopo una lunga separazione, luoghi e tempi sconosciuti e non sempre accoglienti.

Concludendo, si potrebbe affermare che, in modo più evidente che per altri aspetti dei processi migratori, nei ricongiungimenti familiari si gioca una partita complessa e incerta tra le soggettività dei migranti, le loro aspirazioni e le loro risorse da un lato, e i vincoli normativi, strutturali ed economici dall'altro. Invece di essere pensato come un processo che favorisce l'integrazione sociale dei migranti, infatti, oggi il ricongiungimento viene concesso, in base alla normativa vigente, a coloro che si trovano già in una condizione di elevato benessere economico, abitativo e sociale, raggiunto con le proprie risorse e i propri mezzi. Un atteggiamento più attento nei confronti della coesione familiare e dei suoi effetti sociali potrebbe indurre a sviluppare prassi che gioverebbero agli interessi di lungo periodo della nostra società e, in particolare, agli obiettivi di coesione sociale e di contenimento delle derive anomiche legate alla circolazione sul territorio di persone sole, sradicate, prive di legami affettivi e di riferimenti stabili su cui poter contare.

14. M. Andolfi (a cura di), *Famiglie immigrate e psicologia transculturale*, FrancoAngeli, Milano 2004.

Il ricomporsi dei nuclei familiari di migranti nella società italiana lascia prevedere la crescita dell'esigenza di interventi e misure di sostegno. Tra questi, almeno tre meriterebbero una particolare attenzione: *a*) il sostegno ai processi di ricongiungimento, anche semplicemente, ad esempio, sotto forma di consulenza e accompagnamento per la decodifica delle procedure e la predisposizione della documentazione necessaria; *b*) il sostegno alla genitorialità a distanza, attraverso la progettazione e la realizzazione di spazi di ascolto, di momenti di mutuo aiuto e di consulenza psicologica ed educativa; *c*) il sostegno al ruolo genitoriale, in termini di servizi che possano rispondere alle domande di orientamento dei componenti ricongiunti e alle loro richieste di aiuto per affrontare e superare la fase di destabilizzazione e gli squilibri legati al tempo della separazione, al diverso grado di acculturazione nel nuovo contesto, all'assunzione di nuovi ruoli all'interno del ricostituito nucleo familiare.

5.3
Le famiglie transnazionali

Nei più recenti studi sulle migrazioni internazionali, una delle principali novità è rappresentata dalla comparsa della prospettiva transnazionale. Essa consiste nel guardare ai migranti come a persone attivamente partecipi di campi sociali diversi – solitamente rappresentati dal paese di accoglienza e da quello di origine –, impegnate a mantenere e a costruire i rapporti tra i due versanti dello spostamento geografico e coinvolte in vari modi in iniziative e attività che connettono le due sponde. Tralasciando, per ragioni di spazio, d'inoltrarci in una disamina approfondita del trasnazionalismo nelle sue molteplici declinazioni, ci limiteremo a segnalare come, accanto all'immagine del "vivere transnazionale" [15] come scelta consapevole e come strategia attivamente e intenzionalmente perseguita dai migranti, si contrappone una componente più sofferta, subita, quasi obbligata – dati i risvolti negativi e di difficoltà e sofferenza che concorre a generare –, rappresentata dal fenomeno crescente di persone che si sforzano di mantenere legami affettivi e responsabilità parentali, nonostante si frappongano confini e distanze: è il caso delle famiglie transnazionali [16]. Il transnazionalismo assume, in questo caso, significati affettivi molto forti e prende forma grazie alla determinazione a mantenere vive le relazioni con i familiari, in particolare con i figli: anzi, proprio l'affetto e il desiderio di assicurare loro una vita migliore conduce a questa forma estrema e dolorosa di dedizione che consiste nell'allontanamento fisico. Le relazioni e le pratiche sociali indirizzate al paese d'origine sono, in effetti, molto più rilevanti e intense nella cerchia ristretta delle famiglie di appartenenza, ossia nella sfera della vita privata, che non nell'ambito delle iniziative di socialità informale e nella sfera pubblica [17]. Si parla dunque di famiglia

15. L. E. Guarnizo, *The Economics of Transnational Living*, in "International Migration Review", 37, 2003, 3, pp. 666-99.

16. L. Zanfrini, *Dai "lavoratori ospiti" alle famiglie transnazionali. Com'è cambiato il "posto" della famiglia nei migration studies*, in E. Scabini, G. Rossi (a cura di), *La migrazione come evento familiare*, Vita e Pensiero, Milano 2009, pp. 167-92.

17. P. Boccagni, *Tracce transnazionali. Vite in Italia e proiezioni verso casa tra i migranti ecuadoriani*, Hoepli, Milano 2009.

transnazionale quando i componenti di una famiglia vivono separati gli uni dagli altri per un certo periodo di tempo, mantenendo però un forte senso di unità familiare[18]. Peraltro, il fenomeno delle famiglie transnazionali ha acquistato visibilità solo quando le donne/madri hanno cominciato a partire per prime, sforzandosi di esercitare a distanza il proprio ruolo genitoriale, comunicando attaccamento e sollecitudine con tutti i mezzi che avevano a disposizione.

Le prime ricerche italiane sull'argomento suggeriscono l'esistenza di molteplici forme di cura a distanza, varie modalità di gestione del *care shortage* e una pluralità di strategie di fronteggiamento. Le donne provenienti da paesi neocomunitari, ad esempio, possono più agevolmente viaggiare, fare frequenti visite in patria e farsi raggiungere dai figli; diverso il caso delle donne che arrivano da più lontano – ad esempio da paesi dell'America centro-meridionale – e devono vivere per anni in condizioni di clandestinità, senza poter rientrare in patria. Anche l'età e la posizione nel ciclo di vita familiare sono variabili discriminanti: madri con figli piccoli e madri con figli già grandi, o addirittura nonne, vivono in modo ben diverso la genitorialità a distanza. Anche le famiglie transnazionali, dunque, sono fra loro dissimili.

Una schematizzazione, con riferimento all'esperienza italiana, individua tre tipi di famiglie transnazionali[19]: *a*) famiglie transnazionali circolanti, caratterizzate da mobilità geografica in entrambe le direzioni (dal paese di origine verso l'Italia e viceversa), con rientri abbastanza frequenti da parte delle madri, visite e vacanze dei figli in Italia, scarsa propensione al ricongiungimento; *b*) famiglie transnazionali intergenerazionali, in cui le lavoratrici madri sono in realtà spesso già nonne, hanno un'età piuttosto matura e figli grandi; contano di rimanere in Italia soltanto qualche anno, cercando di massimizzare i benefici economici del loro lavoro, ma godendo anche di una libertà di movimento impensabile in patria; *c*) famiglie transnazionali puerocentriche, con madri con figli ancora giovani, divise da essi da grandi distanze, impegnate nell'accudimento a distanza, orientate al ricongiungimento e alla permanenza in Italia (specialmente le donne latino-americane) oppure all'investimento negli studi in patria e nella mobilità internazionale (in particolare le donne provenienti dalle Filippine).

La vita familiare transnazionale, dunque, non rappresenta necessariamente una parentesi temporanea, né implica inevitabilmente la rottura delle relazioni preesistenti. Essa può anche condurre a un nuovo assetto familiare[20]. In merito a questo, Bryceson e Vuorela[21] evidenziano l'affermarsi di due processi: il *frontiering*, traducibile come "riposizionamento delle frontiere", che indica i mezzi e le modalità attraverso cui i componenti delle famiglie transnazionali cercano di mantenere e di alimentare i rapporti nonostante le distanze (non soltanto geografiche) che li separano; il *relativizing*, che si potrebbe tradurre come "apparentamento", che si riferisce in-

18. D. Bryceson, U. Vuorela (eds.), *The Transnational Family. New European Frontiers and Global Networks*, Berg, Oxford 2002.

19. M. Ambrosini, *Un'altra globalizzazione. La sfida delle migrazioni transnazionali*, il Mulino, Bologna 2008.

20. Boccagni, *Tracce transnazionali*, cit.

21. Bryceson, Vuorela (eds.), *The Transnational Family*, cit.

vece ai modi in cui i membri emigrati delle famiglie transnazionali creano, sviluppano, selezionano o pongono fine a rapporti e legami con parenti, amici, conoscenti rimasti in patria, in base a determinati interessi e/o affetti. I tradizionali ruoli familiari di padre, madre, figlio, sorella, fratello, ma anche i ruoli tipici della famiglia estesa, di zii, zie, cugini, vengono così ridefiniti, rimpiazzati o cancellati: alcuni legami si perdono, altri acquistano forza, si ripensano e si ricodificano i legami emotivamente significativi. In particolar modo, vengono privilegiati i legami con coloro che si fanno carico dell'accudimento e dell'educazione dei figli rimasti in patria.

Un terzo processo, evidenziato sempre dalle ricerche condotte in Italia sulle famiglie transnazionali, è stato definito come "*caring* a distanza" [22] e si riferisce agli sforzi compiuti dalla madre o dai genitori emigrati per fornire accudimento e cure ai figli rimasti in patria. Gran parte delle relazioni, degli investimenti e della sollecitudine, anche nei confronti della famiglia estesa, ruota intorno al bisogno di privilegiare i legami con i parenti che si fanno carico della cura e dell'educazione dei figli, ossia intorno alla necessità di assicurare ai figli lasciati nel paese d'origine un contesto adeguato di cure materiali, di protezione affettiva e di sostegno alla crescita. Questo a conferma del fatto che la relazione madri-figli, nelle sue molteplici forme, è il nucleo fondamentale attorno cui si struttura la complessa organizzazione delle famiglie transnazionali. I legami con i figli restano profondi, densi di significato, anche in circostanze difficili e sfavorevoli. I genitori, specialmente le madri, continuano a sentirsi responsabili dei propri figli e legate ad essi, anche se la separazione fisica si protrae nel tempo. Tenere uno stretto legame con la famiglia – e in special modo con i figli e con chi si occupa di loro – è, dunque, una sorta di necessità e di dovere morale, facilitato dallo sviluppo dei mezzi di comunicazione a distanza.

L'invio di lettere e fotografie è tradizionalmente un mezzo per mostrare la propria presenza e vicinanza affettiva, per manifestare sollecitudine e coinvolgimento nella vita dei propri cari e mantenere vivo il legame con loro. Anche il telefono svolge una funzione essenziale nelle relazioni familiari delle famiglie transnazionali, in quanto consente di sentirsi ancora famiglia e di funzionare coma famiglia. Strumenti di comunicazione più avanzati, come la posta elettronica e la *webcam*, si stanno diffondendo tra i migranti come mezzi alternativi per consolidare i legami con i propri congiunti, anche se risultano ancora poco accessibili [23]. L'invio di doni aiuta a sua volta a trasmettere l'affetto di chi li ha scelti, comunicando lo sforzo di conoscere gusti ed esigenze di chi è rimasto a casa. Questo si percepisce in maniera ancora più forte quando si tratta dei doni di una madre per i figli che non può accudire personalmente.

22. M. Ambrosini, P. Boccagni, S. Piovesan, *Il cuore in patria. Madri migranti e affetti lontani: le famiglie transnazionali in Trentino*, Provincia autonoma di Trento, Trento 2008.

23. L. Banfi, P. Boccagni, *Transnational Family Life: One Pattern or Many, and Why? A Comparative Study on Female Migration*, relazione al Convegno *Generations and the Family in International Migration*, European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Fiesole (FI) 2007, poi in E. Kofman, A. Kraler, M. Kohli, C. Schmoll (eds.), *Gender, Generations and the Family in International Migration*, Amsterdam University Press, Amsterdam (in corso di stampa), pp. 221-40.

Quanto alle rimesse, esse sono una sorta di dovere morale che motiva la fatica del distacco e i sacrifici derivanti dalla lontananza. Recenti ricerche hanno evidenziato che, sebbene la separazione dal padre sia culturalmente più compresa e giustificata, entrambi i genitori vivono la propria condizione di migranti partecipando a distanza, anche economicamente, alla crescita dei figli. Dichiarano di accettare il doloroso distacco dai propri cari solo perché spinti dal desiderio di assicurare loro una vita migliore e un futuro più ricco di prospettive[24]. Spesso sono i nonni a farsi carico delle decisioni su come spendere le rimesse. Le rimesse assumono, inoltre, un valore che va al di là del loro significato economico e simboleggiano la continuità del legame affettivo e di una responsabilità genitoriale che si colloca sul piano di una sollecitudine per i figli e gli altri congiunti. In questo modo, l'invio di rimesse conferisce senso al distacco imposto dall'emigrazione[25].

Infine, un modo – forse il più desiderato, ma certo anche il più carico di sentimenti contrastanti – per restare in contatto con i congiunti e mantenere salde le relazioni con loro è quello di effettuare visite periodiche in patria. La frequenza dei viaggi di ritorno, infatti, è innanzitutto condizionata dalla distanza geografica e dalla disponibilità di tempo e di denaro. Si tratta, inoltre, di eventi a lungo attesi e, anche per questo, carichi di aspettative che scandiscono lo scorrere del tempo dei componenti delle famiglie transnazionali. Il ritorno però, oltre a essere motivo di gioia, spesso si trasforma in momento di tensione, di possibili disillusioni e di triste consapevolezza di cambiamenti inattesi e non condivisi.

In definitiva, il nodo cruciale delle famiglie transnazionali risiede nel rapporto tra i genitori emigrati e i figli rimasti in patria. È nel legame a distanza tra genitori e figli che i rapporti sociali transnazionali dei migranti assumono la massima intensità. In questo legame prende forma il paradosso per cui le relazioni a distanza possono diventare molto più significative e rilevanti di qualsiasi relazione sociale di prossimità che i migranti costruiscono ogni giorno nella società di insediamento. La "gerarchia affettiva"[26], inoltre, generalmente privilegia il rapporto a distanza con i figli rispetto a quello, tendenzialmente più fragile, con il coniuge.

Anche se le madri transnazionali sono attivamente impegnate in svariate modalità di esercizio della maternità e si sforzano in tutti i modi di non far mancare affetto e sostegno – materiale ed educativo – ai loro figli, la perdita della vicinanza fisica viene avvertita, da loro stesse e dai loro cari, come la violazione di un modello profondamente legittimato e radicato, ossia quello della madre che si prende cura personalmente dei propri figli[27]. In relazione a questa assenza, si struttura il discorso relativo al carico di sofferenza e alle pratiche di compensazione atti-

24. M. R. Bartolomei, *Famiglie transnazionali e crisi del patriarcato. Gli indiani del Kerala residenti a Macerata*, in M. Ambrosini, F. Berti (a cura di), *Persone e migrazioni. Integrazione locale e sentieri di cosviluppo*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 112-26.

25. E. M. Aranda, *Global Care Work and Gendered Constraints: The Case of Puerto Rican Transmigrants*, in "Gender and Society", 17, 2003, pp. 609-26.

26. Boccagni, *Tracce transnazionali*, cit.

27. P. Hondagneu Sotelo, E. Avila, *I'm here but I'm there: The Meanings of Latina Transnational Motherhood*, in "Gender and Society", 11, 1997, pp. 548-71.

vate a seguito della perdita di cure materne, tipico delle famiglie transnazionali. Ciò significa interrogarsi sui vissuti di speranza e dolore, di distacco e di costruzione del futuro in circostanze avverse, che intessono la vita quotidiana dei migranti e delle loro famiglie.

Le donne migranti avvertono più acutamente la frustrazione data dai vincoli e dai limiti a cui sono forzatamente – ossia per cause che loro stesse non possono né controllare né arginare – costrette ad attenersi nell'esercizio delle proprie responsabilità di cura, specialmente quando si trovano a fronteggiare passaggi critici della vita familiare, come divorzi, nascite, malattie, decessi[28], e quando si tratta della crescita dei figli e dei passaggi fondamentali che devono affrontare. Tipica della genitorialità a distanza è la costante ambivalenza di sentimenti, fatta di slanci affettivi e di sensi di colpa, di pensieri quotidiani e di senso di frustrazione, mitigata dalla sola idea di un ritorno, peraltro spesso continuamente prorogato. Il "successo" di una famiglia transnazionale è direttamente proporzionale alla brevità del suo corso di vita. Tuttavia, purtroppo, il distacco delle madri migranti dai figli non è un fenomeno di breve durata: come spesso capita, la riunificazione con i figli non è né un processo di breve periodo né un traguardo condiviso da tutti. Se l'unità della famiglia è un valore che a livello teorico chiunque può apprezzare, nonché un dovere morale riconosciuto da ogni genitore, questo non necessariamente si traduce nella progettazione di un rapido ricongiungimento familiare. Alcune donne migranti ritengono sia meglio, per il momento, lasciare i figli in custodia ai nonni, a causa del carico lavorativo della madre – o dei genitori –, incompatibile con una relazione di accudimento, oppure perché sono convinti che la crescita dei figli sia più facile e protetta in patria, o ancora perché sono fermamente convinte che faranno ritorno a casa nel giro di pochi anni. Molto spesso, tuttavia, accade che la separazione si protragga a lungo nel tempo, andando ben oltre le intenzioni iniziali e conducendo a conseguenze imprevedibili e incontrollabili.

I migranti inoltre – e specialmente le madri primomigranti – temono che la perdita della prossimità fisica con le persone care nella vita quotidiana possa creare una rottura incolmabile e irreversibile nel rapporto con loro. Recenti ricerche mostrano che le madri transnazionali non celano quasi mai il dispiacere e il dolore per le conseguenze a cui ha portato il distacco dai figli, più gravi – dal punto di vista emotivo – e più durature – per le prospettive nel rapporto con loro – rispetto alle aspettative iniziali. In particolare, l'impossibilità di essere vicine ai figli negli anni più delicati della crescita e il senso di estraneità percepito al ritorno in patria risultano gli aspetti più dolorosi.

Ricerche condotte su comunità dalle provenienze più diversificate mostrano che le madri tentano di adattarsi alla separazione attraverso tre risposte fondamentali: la *mercificazione dell'affetto*, ossia la sostituzione dei gesti di cura con l'acquisto e l'invio di beni materiali; la *repressione delle tensioni emotive*, che avviene enfatizzando le proprie difficoltà e negando o sminuendo i costi emotivi della separazione; la *razionalizzazione della distanza*, che consiste nell'argomentare sia che i gua-

28. Aranda, *Global Care Work*, cit.

dagni economici sono di gran lunga superiori ai costi emotivi sopportati dalle famiglie, sia che la distanza fisica può essere gestita e superata attraverso una comunicazione regolare e frequente[29].

Alle madri transnazionali, inoltre, si richiede un coinvolgimento affettivo verso anziani e bambini delle nostre famiglie quando esse hanno dovuto allontanarsi dai propri figli e vivere la propria condizione genitoriale partecipando a distanza alla loro crescita. Talvolta questa condizione offre l'opportunità di operare una ulteriore e significativa forma di adattamento alla dolorosa separazione dai propri figli, che consiste nel compensare l'impossibilità di veder crescere i propri figli trasferendo l'attaccamento affettivo verso i bambini italiani accuditi. Può inoltre accadere che la familiarità acquisita con i mezzi di comunicazione a distanza – che per un verso effettivamente consentono di ridurre in parte gli spazi e i tempi del distacco –, unita alla razionalizzazione della distanza, spinga i migranti a prolungare la separazione.

La ricerca di Boccagni del 2009, inoltre, ha evidenziato che le madri migranti, ma anche gli altri familiari in patria, sono convinte che la prolungata lontananza dai figli produca effetti diversi, e di varia gravità, a seconda dell'età dei figli stessi. Lasciarli quando sono ancora piccoli è un'esperienza dolorosa, ma forse ancora poco rischiosa, purché i parenti che se ne prenderanno cura siano ritenuti affidabili. La prospettiva cambia nel caso in cui i figli stiano attraversando la delicata fase adolescenziale: la distanza prolungata è percepita dai genitori come molto più rischiosa e viene associata alla possibilità che si producano situazioni di disagio e devianza. Negli anni dell'adolescenza diventano più evidenti i limiti – di efficacia e di legittimazione – del ruolo di controllo che i genitori possono tentare di assumere da lontano.

Un ulteriore elemento che emerge dalle ricerche riguarda il fatto che, al di là dell'indubbia importanza della comunicazione in tempo reale – via telefono e via Internet –, nei rapporti a distanza tra familiari, la principale discriminante per il mantenimento di tali rapporti risiede nella possibilità di fare frequenti visite a casa. Quando ciò non è possibile, il timore delle madri migranti, secondo Boccagni, è che la lontananza fisica si traduca in lontananza emotiva o in una forma di comunicazione sempre più discontinua e superficiale, o che si riduca la possibilità di intervenire adeguatamente nel percorso di crescita dei figli, fino a compromettere del tutto la relazione affettiva. La fatica legata all'impossibilità di una partecipazione fisica alla vita quotidiana dei figli è maggiormente percepita nei momenti e nelle giornate più importanti nella loro storia personale: i compleanni, le ricorrenze religiose, le festività civili. Momenti simili, sovraccarichi di emozioni e ricordi, aggravano la consapevolezza di una lontananza che difficilmente può essere colmata con le rimesse.

Un'ulteriore paura è relativa all'eventuale incapacità educativa delle persone a cui è stato affidato il compito di prendersi cura dei propri figli. La responsabilità

29. R. S. Parreñas, *Servants of Globalization. Women, Migration, and Domestic Work*, Stanford University Press, Stanford 2001.

dell'accudimento dei figli viene data abitualmente a una figura femminile. Si tratta solitamente di un parente stretto (una nonna, generalmente quella materna, una zia, una sorella maggiore) che diventa punto di riferimento per i figli *left behind*, oltre che, spesso, destinatario diretto delle rimesse inviate in patria. Essa assume grande importanza come figura centrale nella mediazione del rapporto tra le madri all'estero e i figli rimasti in patria. Anche quando il padre è presente, raramente egli assume il ruolo del *caregiver* principale, senza il supporto stabile di qualche altro familiare. Quando si deve ricorrere ad altri parenti o a persone salariate, non mancano timori, sospetti e gelosie, riguardo all'uso del denaro inviato e, soprattutto, al rapporto instaurato con i figli[30]. Quando poi accade che il *caregiver* diventa, dopo una prolungata assenza dei genitori, la vera figura di riferimento nella vita quotidiana dei figli rimasti a casa, emergono ulteriori problemi, da un lato legati al doloroso e sofferto riconoscimento dell'avvenuta transizione di ruolo, dall'altro legati al fatto che, a seguito di simili cambiamenti nelle dinamiche relazionali, diventa improbabile il ricongiungimento con i genitori, a causa della nuova e dolorosa separazione che questo potrebbe comportare.

Tuttavia, la responsabilità per il mantenimento quotidiano dei figli – la ragione principale del distacco da loro – costituisce un'importante fonte di senso per giustificare razionalmente la vita in Italia. Il pensiero dei successi che i figli potranno raggiungere in futuro, grazie al duro lavoro delle madri, può attenuare la gravità percepita della perdita affettiva, e forse – almeno in parte – i sensi di colpa ad essa legati. Al di fuori di questa cornice di significato, un'esperienza di vita segnata dal distacco dalle persone care e caratterizzata da un'affannosa ricerca di denaro, da rapporti familiari sovraccarichi di aspettative e responsabilità, nonché da un certo isolamento relazionale, sarebbe probabilmente molto difficile da sostenere.

Infine, un'altra dimensione che può risentire della condizione transnazionale della famiglia è quella della relazione di coppia. Come già anticipato, la migrazione parte quasi sempre come progetto familiare, e tale vorrebbe mantenersi. Spesso però accade che, nella quotidiana fatica della vita familiare a distanza, nascano tensioni, conflitti e separazioni, specialmente all'interno della coppia. Le possibilità che una coppia riesca a durare, nonostante la lontananza, tendono a diminuire con il passare del tempo. Se poi il rapporto di coppia si mantiene formalmente integro, è più probabile che questo avvenga sul piano del dichiarato impegno reciproco, piuttosto che nel rispetto del vincolo di fedeltà[31]. Molto spesso, dopo alcuni anni di distacco, la vita di coppia tende a modificarsi o nella direzione del ricongiungimento oppure, al contrario, nella direzione della separazione. In ogni caso, per il momento, le ricerche inducono a concludere che, per quanto riguarda i rapporti di coppia, le possibili forme di relazione a distanza sono troppo numerose, diversificate e mutevoli per essere ricondotte a un modello teorico coerente e unitario. La relazione di coppia è inoltre oggetto di sentimenti più ambivalenti rispetto all'attaccamento incondizionato che caratterizza le relazioni a distanza con i figli.

30. Hondagneu Sotelo, Avila, *I'm here but I'm there*, cit.
31. Boccagni, *Tracce transnazionali*, cit.

Un ultimo aspetto problematico che i componenti emigrati delle famiglie transnazionali possono incontrare riguarda la cura dei genitori anziani rimasti in patria. Tuttavia, al contrario di quanto accade per il rapporto a distanza con i figli, questa relazione è poco trattata in letteratura. L'elemento più rilevante riguarda il senso del dovere e di obbligo morale nei loro confronti da parte dei migranti, un doversi prendere cura di chi, in passato, si è preso cura di loro. Rimane vivo inoltre il senso di un reciproco aiuto e supporto, anche di tipo economico.

Resta da aggiungere che il processo migratorio risulta sofferto e potenzialmente rischioso non solo per chi parte, ma anche per chi resta nel paese d'origine. Dopo un primo periodo di entusiasmo per le rimesse ricevute, i familiari dei migranti si rendono conto del grado di problematicità della situazione, che può essere legato a molteplici possibili fattori: la perdita della confidenza e dell'intimità con coloro che sono partiti, i sentimenti ambivalenti nei loro confronti, le questioni connesse all'accudimento e alla crescita dei figli dei migranti da parte di altre figure parentali, il senso di abbandono e i risentimenti che i minori vivono nei confronti dei genitori emigrati, gli stereotipi di cui le famiglie transnazionali stesse – in particolare i figli dei migranti – diventano oggetto da parte della società nel paese d'origine. In particolare, i figli dei migranti – essendo gli anelli più deboli della catena – vengono caricati direttamente o indirettamente della grande maggioranza delle implicazioni problematiche legate alla partenza dei loro genitori. Lagomarsino[32] individua alcune variabili che contribuiscono a determinare il grado di difficoltà e di sofferenza che si trovano ad affrontare i figli *left behind*: *a*) l'età al momento della separazione dai genitori: ad esempio, l'adolescenza sembra costituire, per diversi motivi, una fase particolarmente critica; *b*) l'intensità della comunicazione coi genitori assenti: a maggiore intensità, frequenza e regolarità corrisponderebbe tendenzialmente un minor grado di difficoltà nell'affrontare la sofferenza della relazione a distanza; questo tuttavia non sembra sufficiente a impedire che il legame nel tempo s'indebolisca; *c*) l'invio di rimesse, con tutti i rischi che può comportare un'improvvisa disponibilità di denaro; *d*) la qualità della relazione instaurata con chi se ne prende cura: il rischio appare di duplice natura; una relazione poco affettiva rischia non soltanto di condurre a una serie di conseguenze nel riconoscimento del ruolo di *caregiver*; d'altra parte, può accadere che, col passare del tempo, si crei un legame più significativo e profondo di quello con i genitori; in questo secondo caso, al loro rientro, le madri potrebbero trovarsi a dover affrontare gravi problemi, non solo nel processo di riacquisizione del proprio ruolo, ma anche, prima ancora, a instaurare nuovamente un rapporto affettivo sincero con i figli.

Un altro elemento da evidenziare riguarda il fatto che la composizione prevalentemente femminile di alcuni flussi migratori non sembra essersi tradotta in una ridistribuzione dei carichi di lavoro e delle responsabilità all'interno del nucleo familiare: il ruolo dei padri nell'accudimento dei figli rimasti in patria sembra mantenersi relativamente modesto, anche qualora essi siano presenti e partecipi della vita fa-

32. F. Lagomarsino, *Esodi ed approdi di genere. Famiglie transnazionali e nuove migrazioni dall'Ecuador*, FrancoAngeli, Milano 2006.

miliare. Alcune ricerche confermano questo dato: i figli di emigranti dichiarano comunque, in grande maggioranza, di essere accuditi primariamente dalle madri, anche quando queste sono emigrate all'estero. Sembra inoltre interessante aggiungere che sono i figli di madri migranti a essere più esposti a sentimenti di paura e solitudine o a stati d'ansia, rispetto a quanti vivono in nuclei in cui la figura migrante è quella paterna[33]. Tale risultato è confermato anche da una ricerca sui figli adolescenti di genitori filippini che lavorano in Italia: sia quelli rimasti nel paese d'origine, sia quelli che si sono ricongiunti, concordano rispetto al fatto che la migrazione della madre sia più dolorosa rispetto a quella del padre[34].

Strettamente connesso a questo fatto si evidenzia il fenomeno in base al quale, come ha osservato Bonizzoni[35], le madri sono più frequentemente colpevolizzate non solo dalla comunità, ma anche dai figli stessi, che vivono come abbandono la loro partenza, ma non allo stesso modo la partenza o il disinteresse del padre. Sono i figli stessi ad aspettarsi, quasi a pretendere, che le madri manifestino dolore per la lontananza e l'impossibilità di occuparsi personalmente di loro. Dalle loro madri, i figli si aspettano attenzione, affetto e sollecitudine, piuttosto che l'invio di beni materiali. Per i padri, al contrario, l'allontanamento fisico non si contrappone al ruolo loro richiesto: da loro i figli si attendono sostegno materiale, quindi l'invio di oggetti, beni e denaro[36].

Concludendo, a fronte della sempre maggiore diffusione del fenomeno delle famiglie transnazionali e, in particolare, della genitorialità transnazionale, appare necessario individuare modi, mezzi e strumenti, sia legislativi che di supporto sociale, per affrontare la questione della progressiva stratificazione internazionale delle opportunità di accudimento e la situazione di grande difficoltà in cui si trovano a vivere le famiglie transnazionali. In particolare, si individuano alcune implicazioni in termini di *policies*. La prima nasce dall'osservazione della differenziazione delle famiglie transnazionali. Finché il nostro paese avrà bisogno del lavoro di cura delle donne immigrate, si potrebbero orientare preferibilmente le politiche di reclutamento verso le donne in età matura e/o libere da responsabilità di cura. Una seconda implicazione potrebbe riguardare più strettamente la facilitazione dei processi di ricongiungimento familiare, dal momento che rappresenta, come abbiamo già sottolineato, un fattore di contenimento di comportamenti anomici e indesiderabili. Una terza possibile area di attenzione riguarda infine i componenti della famiglia che sono rimasti nel paese d'origine, in special modo i figli dei migranti e i familiari che se ne prendono cura, ai quali andrebbero indirizzate forme di supporto psico-educativo.

33. Scalabrini Migration Center, *Hearts Apart. Migration in the Eyes of Filippino Children*, Episcopal Commission for the Pastoral Care of Migrants, Manila 2004.

34. Zanfrini, Asis (a cura di), *Orgoglio e pregiudizio*, cit.

35. P. Bonizzoni, *Famiglie transnazionali e ricongiunte: per un approfondimento nello studio delle famiglie migranti*, in "Mondi migranti", 2, 2007, pp. 91-108.

36. J. Dreby, *Honor and Virtue: Mexican Parenting in the Transnational Context*, in "Gender and Society", 20, 2006, pp. 32-59.

5.4
Le famiglie "miste"

Oggi l'espressione "famiglia mista" fa per lo più riferimento a unioni in cui i partner si caratterizzano e si distinguono per l'appartenenza a religioni, razze o etnie diverse. Inoltre, data la significativa accelerazione della mobilità umana, una caratteristica sempre più diffusa delle coppie miste è il loro essere unioni bi-nazionali. E tali legami sono quelli che più degli altri possono registrare l'accumulo delle differenze: nazionalità, lingua, religione, etnia, razza, ambiente sociale e familiare di provenienza, storie e percorsi di vita. Dimensioni che entrano in gioco e che vanno a influenzare la vita quotidiana della coppia e della famiglia. Il termine "misto" in questo caso va così a esprimere e a sottolineare la mescolanza che si viene a creare in questa tipologia di unione e di famiglia, fautrice di un nuovo tipo di relazione e di innovativi equilibri familiari, sociali e non ultimo istituzionali[37].

L'incremento di queste unioni negli ultimi anni nel nostro paese ha suscitato un forte interesse in merito al loro formarsi e alla stessa loro legittimità e negli anni si sono registrati diversi orientamenti e prospettive di studio. Proprio il caso degli individui che superano le frontiere del proprio gruppo sociale a scopo matrimoniale ci permette di risalire a una serie di cause "efficienti" che troviamo all'origine dei matrimoni misti. Queste incidono nei casi in cui l'individuo evade la norma endogamica del suo gruppo con lo scopo di ottenere delle specifiche ricompense che possono essere, a seconda dei casi, sociali, economiche o psicologiche. Molte unioni miste possono in effetti essere definite come ipergamiche, laddove evidenziano uno scambio reciproco: le ricompense sociali acquisite da uno dei partner sono bene bilanciate dai vantaggi, beni e risorse che questi offre in ritorno al coniuge. Si evidenziano così scambi tra *status* etnico e *status* socio-economico, oppure tra *status* giuridico ed età. È l'equilibrio delle asimmetrie che spesso caratterizza i matrimoni misti.

Ma non tutti i casi di matrimonio misto possono essere attribuiti ad aspirazioni ipergamiche, di convenienza sociale o economica. Può infatti accadere che la scelta di sposarsi fuori dal proprio gruppo nasca dal desiderio di ottenere gratifiche di tipo psicologico, dalla spinta a raggiungere ideali che possono avere valore a livello culturale o personale.

Storicamente, il numero delle unioni miste è cresciuto progressivamente con lo sviluppo dei flussi migratori e la stabilizzazione degli stranieri nei territori di insediamento, senza che ciò debba portare a dare per scontato e automatico il nesso esistente tra matrimonio misto e integrazione del coniuge straniero[38].

Il matrimonio misto può infatti essere considerato, a seconda dei casi, un obiettivo, un supporto o un effetto dell'integrazione. Può presentarsi cioè come un mez-

37. B. Ghiringhelli, *Consultorio per famiglie interetniche: l'esperienza di Milano. Rapporto di ricerca*, Dipartimento Affari sociali, Presidenza del Consiglio dei ministri, Roma 1999.

38. Id., *I matrimoni misti in Italia*, in G. Zincone (a cura di), *Secondo rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, il Mulino, Bologna 2001, pp. 243-77.

zo particolarmente efficace per l'integrazione della parte straniera o essere testimonianza e dimostrazione di un già riuscito processo di integrazione. Può anche al contrario rinforzare la propria distanza dal contesto di inserimento quando l'unione è con un partner italiano o straniero (in caso di coppie miste-miste) ai margini del contesto sociale o appartenente a una subcultura o controcultura rispetto a quella dominante. Anche rispetto all'integrazione del coniuge straniero emerge il coinvolgimento sia di fattori strutturali – quali lo statuto giuridico riservato ai coniugi di origine straniera, la condizione di soggiorno e di lavoro, le possibilità di acquisizione della cittadinanza nel paese di immigrazione, il clima di accoglienza o respingimento delle comunità straniere da parte della comunità nazionale autoctona – sia di fattori individuali – quali la volontà d'inserimento e il carattere più o meno volontario della scelta migratoria. Sono dunque le caratteristiche personali, sociali e culturali di coloro che, stranieri e autoctoni, intraprendono una vita coniugale mista a influenzare il rapporto fra matrimonio misto e integrazione del coniuge straniero.

I matrimoni misti in Italia sono una delle novità più interessanti emerse nell'ultimo decennio e sono una realtà strettamente connessa alla trasformazione del nostro paese in terra di immigrazione. Non poche sono infatti le caratteristiche che condivide con tale fenomeno in termini di *localizzazione territoriale* – là dove c'è maggiore presenza straniera si registra il maggior numero di matrimoni e nascite miste; di *composizione culturale* – i partner stranieri di cittadini italiani risultano appartenere alle principali comunità straniere presenti in Italia; di *accettazione sociale* – sulla coppia mista pesano gli stereotipi e i pregiudizi attribuiti alla comunità immigrata nelle sue distinzioni etniche e religiose.

Nonostante questa evidente articolazione, quello che della famiglia mista si conosce, si pensa e si dice spesso rimane profondamente legato a un quadro cristallizzato e stereotipato, incapace di dare conto della dinamicità di questa realtà. Dinamicità che è data dalla stabilizzazione della presenza di stranieri di "vecchia migrazione", dall'affacciarsi nell'ambito del mondo affettivo relazionale della seconda generazione di migranti e dal presentarsi di nuovi flussi migratori in ordine alle nazionalità, al genere e all'età di chi arriva e, ancora, dalle nuove possibilità di incontro in termini di luoghi e di tempi. Tra questi significativo è il crescere delle persone che fanno la loro prima conoscenza nella rete – su Internet – e di quelle, non poche rispetto a qualche anno fa, che si incontrano nel paese del partner straniero.

La cristallizzazione deriva invece da alcune specifiche dinamiche: dalla considerazione a livello sociale di tale unione quale unione fuori dalla norma e della scelta del coniuge straniero quale scelta "di riserva" per chi incontra nel mercato matrimoniale "locale" delle difficoltà; da un approccio stereotipato che si risolve nella considerazione dell'unione quale legame tra un italiano/a e uno straniero/a per lo più immigrato, uomo nord-africano per la donna e donna dell'Est o sud-americana per l'uomo; da un'attenzione per lo più limitata ai drammatici fatti di cronaca relativi ai casi di difficili relazioni coniugali, ai casi di sottrazione internazionale di minori e ai casi di falsi matrimoni e matrimoni di comodo; da una mancanza di conoscenza, di informazione e di competenza sulle relazioni interpersonali in una so-

cietà che ancora con difficoltà si riconosce interculturale. Inoltre, il fatto che in Italia l'etnicità è strettamente correlata alla posizione economica fa sì che il matrimonio con uno straniero extracomunitario o neocomunitario viene generalmente qualificato come un'unione ipogamica con un uomo (o una donna) di condizione inferiore. In realtà molte ricerche sostengono come alcune combinazioni degli sposi siano caratterizzate da uno scambio compensatorio reciproco. Si tratta degli equilibri tra *status* etnico, *status* sociale, età e così via. D'altronde, non sempre le motivazioni che spingono due persone a impegnarsi in una relazione mista sono di natura affettiva: la relazione può essere motivata dai calcoli sui benefici individuali che ciascun partner può ottenere stando con l'altro.

Sbagliato quindi un approccio alla realtà familiare mista che la consideri come un universo omogeneo. Si tratta all'inverso di una realtà eterogenea nella quale si combinano molte tipologie relazionali, differenti motivazioni migratorie, modelli familiari ed estrazioni culturali diverse, così come appartenenze religiose differenti. Gozzoli e Regalia[39] propongono una lettura delle motivazioni alla scelta di un partner straniero articolata, sottolineando l'importanza della lettura dell'incrocio delle motivazioni dei due coniugi. Si individuerebbero così dei patti coniugali che più degli altri sarebbero in grado di essere funzionali ai desideri e ai bisogni rispettivi di coniugi reciprocamente stranieri: «se in generale è sul registro del livello di condivisione delle aspettative che si gioca la possibilità di incastro di queste coppie, possiamo individuare anche forme specifiche di patti condivisi, nei quali gli elementi normativi e regolativi e le promesse affettive che li reggono danno luogo a molteplici configurazioni»[40]. Si distinguono in particolare *patti di convenienza*, dove l'impegno e la motivazione al legame sono strumentali al raggiungimento di obiettivi individuali; *patti consolatori*, che riguardano le unioni in cui ci si sceglie, spesso reciprocamente, per riempire un'insoddisfazione avvertita nei rapporti con le persone del proprio gruppo; *patti integrativi*, in cui il registro della motivazione è sul versante del desiderio di conoscenza e di allargamento dei propri contatti, dei propri luoghi, del proprio mondo.

Infine, non si possono trascurare i fattori di tensione all'interno dei matrimoni misti. Invero, l'interesse rispetto a queste unioni nasce attorno alla domanda circa la possibilità della convivenza sotto uno stesso tetto di abitudini, stili di vita, valori, tradizioni e norme che si rifanno a religioni e culture che regolano diversamente i rapporti intragenerazionali e intergenerazionali sulla base di differenti concezioni dell'infanzia, dell'educazione dei bambini, del ruolo dell'uomo e della donna in famiglia e nella società, del significato e del valore della famiglia.

Il lavoro di accomodamento coniugale reciprocamente richiesto rischia di essere enorme. E la negoziazione delle aspettative culturalmente determinate accompagnerà la coppia nell'intero suo ciclo di vita. Tra esse si possono ricordare: il divario tra aspettative e realtà; le difficoltà di comunicazione interpersonale; l'adattarsi non

39. C. Gozzoli, C. Regalia, *Migrazioni e famiglie. Percorsi, legami e interventi psicosociali*, il Mulino, Bologna 2005.

40. Ivi, p. 168.

solo alla vita matrimoniale ma anche a un ambiente geografico e culturale completamente nuovo in caso di matrimonio bi-nazionale; le differenze culturali, dalle tradizioni culinarie al modo in cui vengono espressi gli affetti. Aggrava la situazione il fatto che, ai problemi incontrati dalla coppia a livello interpersonale, generalmente si associano tensioni esterne alla stessa, che possono trovare origine nei gruppi di riferimento dei coniugi, nei parenti stretti o nella società.

D'altra parte, i partner possono anche scoprire che le loro differenti origini culturali li portano a essere in disaccordo rispetto al comportamento da mantenere con l'esterno, nei confronti dei parenti e della famiglia allargata. In queste situazioni, i figli, anche se non possono essere considerati come degli *outsiders*, possono comunque rappresentare una fonte di tensione esterna la coppia, e spesso l'arrivo del figlio è il primo importante evento che richiede una grande volontà e capacità di negoziazione. I coniugi potranno scoprire di essere in disaccordo sulla modalità di cura e crescita dei figli, circostanza che può far affiorare ulteriori dissonanze culturali.

Le ricerche[41] evidenziano che le coppie si trovano a mediare differenze – quelle proprie, in ordine alla loro combinazione e specificità in una condizione di scarsa conoscenza reciproca e di non disponibilità di strumenti per colmare tale carenza; a mediare disuguaglianze – di norma derivanti dall'essere uno dei due coniugi non cittadino italiano e nella grande maggioranza dei casi con un percorso di migrazione alle spalle che lo rimanda ancora alla situazione sociale e giuridica dello "straniero per lo più extracomunitario"; a mediare pregiudizi – correlati all'opinione condivisa per cui, ancora oggi, l'unione mista è definita e considerata quale unione atipica, non nella norma.

Anche in relazione al fenomeno delle famiglie miste si delinea pertanto la necessità di promuovere politiche e interventi di sostegno che riguardino in particolare: *a*) l'attivazione di luoghi e di servizi di informazione e di accompagnamento per queste coppie; *b*) la formazione degli operatori dei servizi di sostegno alla famiglia e della scuola all'accoglienza e al lavoro con i nuclei misti che oggi non riescono a trovare presso i servizi territoriali risposte ai bisogni specifici che li caratterizzano; *c*) la promozione dell'associazionismo familiare e di gruppi di mutuo aiuto e confronto tra famiglie coinvolte nell'esperienza della *mixité*; *d*) la sensibilizzazione del mondo dei media, che oggi tendono a dare spazio solo alle storie drammatiche e ai "falsi matrimoni", dimenticando la realtà quotidiana delle migliaia di famiglie miste.

5.5
Verso l'integrazione

La famiglia è un organismo di straordinaria vitalità, soprattutto nella sua capacità di ridefinire e modificare continuamente i suoi rapporti con il contesto sociale in cui è inserita. In una situazione complessa – e particolarmente delicata – come quella migratoria, ancor di più la famiglia è chiamata a confrontarsi con una serie di

41. B. Ghiringhelli, A. Negri, *I matrimoni cristiano-islamici in Italia. Gli interrogativi, il diritto, la pastorale*, Edizioni Dehoniane, Bologna 2008.

compiti di sviluppo, che possono trasformarsi in sfide molto impegnative. Se, come messo in evidenza da diverse indagini nel nostro paese[42], nella prima fase del processo migratorio sono necessarie qualità come il coraggio, l'intraprendenza e lo spirito di sacrificio, per poter perseguire l'obiettivo di una piena e soddisfacente integrazione occorrono altre capacità, come la flessibilità rispetto alle esigenze del contesto di inserimento e la tenacia nel ridefinire costantemente le proprie strategie di adattamento. Le possibilità di successo di una famiglia migrante risultano, infatti, dalla capacità di intrecciare dinamismo e flessibilità, per far fronte a situazioni quotidiane contrassegnate da incertezza e precarietà. Superata la prima fase dell'insediamento, con gli inevitabili problemi di natura materiale, la sfida da vincere riguarda il raggiungimento di un adeguato livello di integrazione, intesa come processo multidimensionale finalizzato alla pacifica convivenza e caratterizzato dall'uguaglianza di risorse, posizioni sociali e condizione giuridica. Dentro una società che, forse non per scelta ma ormai per destino, si avvia ad avere una composizione sempre più visibilmente eterogenea dal punto di vista etnico e culturale, l'esperienza delle famiglie con un background migratorio amplifica, per molti versi, i problemi e le fatiche di tutte le famiglie che vivono in una società "liquida", fortemente contrassegnata dall'incertezza. Affrontare la questione dell'integrazione delle famiglie immigrate è dunque un modo per prepararsi al futuro, riconoscendo come – prima e più di altri – le famiglie immigrate giunte in questi anni nel nostro paese si trovino ad affrontare sfide realmente decisive.

42. M. Simoni, G. Zucca (a cura di), *Famiglie migranti. Primo rapporto nazionale sui processi d'integrazione sociale delle famiglie immigrate in Italia*, FrancoAngeli, Milano 2007.

6
Stime di povertà nelle famiglie italiane

di *Luca Pesenti* e *Gisella Accolla**

6.1
Introduzione

Il presente contributo affronta il tema della povertà e dell'esclusione sociale nelle famiglie italiane con un approccio multispettro: il fenomeno viene letto in termini di incapacità di soddisfazione dei bisogni primari, di carenza di risorse economiche rispetto a standard minimi accettabili o rispetto a standard medi della società in cui la famiglia si colloca, per passare successivamente dalla lettura strettamente socio-economica all'ottica multidimensionale, incrociando la copresenza di privazioni in diversi ambiti della vita (salute, istruzione, lavoro, casa ecc.).

L'intento del lavoro non è evidentemente solo quello di identificare la composizione quantitativa della popolazione in condizione di povertà, attraverso l'utilizzo di metodologie oggettive applicate ai dati statistici disponibili. Parallelamente vengono infatti rilevati i fattori che determinano lo stato di povertà ed esclusione nel panorama familiare, valutando gli aspetti differenziali in funzione di caratteri sociali, culturali e territoriali dei nuclei familiari che ne sono coinvolti.

Alla luce di questa impostazione generale, il contributo è strutturato in quattro paragrafi. Il PAR. 6.2 fornisce un orientamento di sintesi tra le molteplici definizioni concettuali e operative applicate allo studio e analisi della povertà, ampliando lo spettro nella direzione delle interpretazioni di tipo multidimensionale. Nel PAR. 6.3 viene brevemente descritto il quadro demografico delle famiglie nelle regioni italiane, con l'intento di fornire un contesto in cui collocare le analisi sviluppate nelle due parti successive. Nel PAR. 6.4 si passa alla quantificazione del fenomeno povertà e all'individuazione delle sue cause e dei profili socio-demografici delle famiglie povere. Non verrà utilizzato un unico approccio di analisi, bensì si esporranno i risultati quantitativi determinati dall'utilizzo di differenti approcci metodologici, in modo da fornire una visone comparativa indispensabile quando si indaga un tema tanto complesso quanto quello della povertà e dell'esclusione. Il PAR. 6.5 viene infine dedicato all'approfondimento di uno specifico target di famiglie povere: si tratta in particola-

* L'impostazione metodologica e il lavoro di analisi sono frutto di una comune riflessione; va tuttavia attribuita a Luca Pesenti la stesura dei PARR. 6.1, 6.2, 6.5 e 6.6, a Gisella Accolla è invece attribuibile la stesura dei PARR. 6.3 e 6.4.

re di quelle famiglie che, trovandosi in condizione di grave difficoltà economica, hanno deciso di rivolgersi a enti appartenenti al terzo settore per ricevere assistenza e aiuto, rendendo manifesta la propria condizione. Si tratta di informazioni particolarmente significative, poiché permettono approfondimenti di notevole rilevanza su un target di popolazione assai ampio, del quale potranno essere descritti aspetti relativi alla cosiddetta "povertà materiale", intesa come incapacità di far fronte ai bisogni primari come nutrirsi, vestirsi, avere cura della propria salute, della propria igiene ecc. Per l'analisi di queste informazioni si potrà contare su metodologie ormai consolidate all'interno del gruppo di lavoro della Fondazione ESAE, già testate a livello locale nell'ambito dell'Osservatorio regionale sull'esclusione sociale della Lombardia utilizzando le basi dati fornite dai sistemi di rilevazione dei centri di sostegno del privato sociale[1].

Considerando il fatto che la povertà presenta una diffusione e connotati differenti al variare del territorio considerato, lo studio pone un accento specifico sulle realtà territoriali, leggendo i fenomeni a livello regionale o ripartizionale.

6.2
Comprendere la povertà: dimensioni concettuali e definizioni

La crisi finanziaria esplosa negli ultimi due anni ha prodotto effetti difformi nei diversi paesi industrializzati, in ragione della dimensione e della struttura di ciascun sistema sociale, economico, politico e finanziario. In Italia il sistema del credito risulta complessivamente meno esposto a rischi; tuttavia, la crisi economica generata da quella finanziaria ha prodotto effetti sui bilanci delle famiglie ancora in buona parte da verificare. Stiamo vivendo una fase di cambiamenti e transizioni, in cui l'insorgere di nuove difficoltà economiche condiziona la vita delle famiglie, alterandone l'equilibrio in termini di risorse ad ampio spettro (da quelle economiche a quelle in termini di tempo disponibile, di equilibri relazionali, di salute ecc.).

La dinamica occupazionale registrata dal secondo trimestre 2008 segnala una costante regressione del tasso di occupazione, sceso dal 59,2 al 56,8% del primo trimestre 2011. Specularmente, il tasso di disoccupazione è cresciuto dal 6,7% del secondo trimestre 2008 all'8,6% del primo trimestre 2011, con una significativa risalita a partire dalla metà del 2010 dopo due trimestri positivi[2].

Tale dinamica negativa, sommandosi alla progressiva perdita del potere d'acquisto registratasi negli anni più recenti, ha determinato un significativo aumento di difficoltà per un numero crescente di famiglie. Ma ancora si fatica a comprendere in modo nitido le dimensioni di un fenomeno che nelle sue reali ricadute sul tenore di vita delle famiglie appare forse segnato da eccessi di drammatizzazione. L'allarga-

1. Si fa riferimento in particolare alla metodologia sviluppata nell'ambito dell'Osservatorio regionale sull'esclusione sociale a partire dal 2008 (*L'esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2008*, Guerini e Associati, Milano 2009 e *L'esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2009*, Guerini e Associati, Milano 2010).

2. ISTAT, *Occupati e disoccupati*, in "Statistiche Flash", 2008-11.

mento dei possibili rischi sociali, certamente precedente al peggioramento più recente delle condizioni economiche congiunturali, pone un problema crescente di impoverimento della popolazione, fenomeno che ha spinto la letteratura scientifica ad ampliare il novero dei concetti utilizzati per meglio determinare i caratteri di questa componente della nuova questione sociale.

In linea generale è possibile osservare introduttivamente come il concetto di povertà appaia certamente capace di garantire adeguate caratteristiche di comparabilità e generalizzabilità[3]. Ma ci si trova comunque di fronte a sovrabbondanza di approcci e metodi, con una contestuale debolezza sul fronte delle soluzioni teoriche che si prendano il rischio di definire, anche normativamente, la povertà e le sue coordinate analitiche[4]. L'analisi dell'ormai amplissima letteratura, nazionale e internazionale, non aiuta a reperire una definizione teorica, una modalità di operazionalizzazione e una metodologia empirica capaci di trovare un accordo unanime.

Le analisi si distinguono così a partire dai tipi di indicatori utilizzati e degli approcci operativi seguiti. La ricerca classica si è concentrata su indicatori unidimensionali, tipicamente i consumi e i redditi, entrambi non esenti da problemi di attendibilità e verificabilità. Appare in ogni caso sicuramente molto più diffusa a livello internazionale l'utilizzazione del reddito, soprattutto a causa della perfetta comparabilità temporale e territoriale dei dati[5].

Più recente è invece l'utilizzo di metodologie di analisi di tipo multidimensionale, che accanto a indicatori classici di natura socio-economica prendono in considerazione elementi come l'abitazione, l'habitat di vita, le condizioni lavorative, le *capabilities*[6], la dimensione relazionale, lo stato di salute, la disponibilità di beni essenziali[7].

Trasversali a questi due approcci generali sono invece la definizioni operative utilizzabili per affrontare il tema della povertà. L'approccio "assoluto" propone la definizione di un livello di vita definito come accettabile in linea generale, del tutto indipendente dal contesto sociale e temporale e calcolato attraverso i metodi dei "bisogni primari" o del *food ratio*. L'approccio "relativo" si fonda invece sull'assunto secondo cui le condizioni sociali di un individuo o di una famiglia si trovano sempre in stretta relazione con il contesto in cui normalmente vivono. In questa definizione, si è poveri quando mancano risorse per raggiungere quei tipi di alimentazione, partecipare a

3. Cfr. sull'argomento N. Negri, C. Saraceno, *Le politiche contro la povertà in Italia*, il Mulino, Bologna 1996; E. Mingione, *Le sfide dell'esclusione: metodi, luoghi, soggetti*, il Mulino, Bologna 1999.

4. E. Chiappero Martinetti, *Povertà multidimensionale, povertà come mancanza di capacità ed esclusione sociale: un'analisi critica e un tentativo di integrazione*, in G. Rovati (a cura di), *Le dimensioni della povertà. Strumenti di misura e politiche*, Carocci, Roma 2006, pp. 41-95.

5. R. Bozzon, M. Degasperi, S. Marzadro, F. Podestà, *Consistenza e composizione sociale degli indigenti. Effetti delle variazioni delle soglie di povertà monetaria e dell'ambito territoriale*, in "Polis. Ricerche e Studi su Società e Politica in Italia", 3, 2005, pp. 409-31.

6. Nella classica formulazione che ne ha dato Amartya Sen, disuguaglianze e povertà sono definibili non tanto in termini di reddito disponibile, ma come differenza di capacità primarie (capacità di disporre di beni necessari) e secondarie (capacità di disporre di beni aggiuntivi), o come incapacità di raggiungere un certo standard minimo, rispetto a cui il reddito assume un rilievo innanzitutto strumentale.

7. Per un'analisi di sintesi dell'approccio multidimensionale cfr. la seconda parte di Chiappero Martinetti, *Povertà multidimensionale*, cit.

quelle attività e avere quelle condizioni di vita e di comodità che sono abituali o almeno largamente incoraggiati e approvati nella società alla quale si appartiene[8].

Ciascuna di queste definizioni determina la costruzione di una linea di povertà, la prima (assoluta) dai confini piuttosto netti (chi ne rimane sotto non possiede le risorse minime per vivere), la seconda più sfumata e fortemente condizionata dal contesto. Tale metodologia ha come punto di forza una innegabile capacità euristica di discriminazione del campo di analisi, ma al contempo presuppone una discontinuità tra poveri e non poveri non sempre evidente. Anche per questo motivo negli ultimi due decenni la prospettiva di povertà relativa si è diffusa fino a diventare la più utilizzata, seppur in stretta relazione con l'approccio unidimensionale.

Infine, gli approcci alla povertà si possono classificare per una serie di scelte di ordine metodologico relative ai criteri di rilevazione e di analisi.

Un primo criterio riguarda l'unità di analisi. La maggior parte delle rilevazioni istituzionali (Banca d'Italia, ISTAT, OECD, Eurostat) utilizza la famiglia, mentre un secondo approccio (ad esempio quello utilizzato da UNDP e molto diffuso nella ricerca empirica) si posiziona sull'individuo come unità minima di analisi. Una seconda scelta è invece quella che riguarda il livello territoriale dell'indagine. Generalmente la soglia di povertà viene calcolata a livello nazionale, sulla base della distribuzione dei redditi o dei livelli di consumo delle famiglie o degli individui residenti all'interno dei confini dello Stato. Tale metodo risulta però largamente inefficiente in termini conoscitivi, soprattutto in un caso come l'Italia, su cui gravano squilibri socio-economici particolarmente marcati. Per tale motivo, una crescente attenzione di ricerca viene posta sul livello regionale (o substatuale in genere), con l'obiettivo di cogliere con maggior chiarezza le disuguaglianze territoriali.

I nuovi rischi sociali hanno peraltro determinato la nascita di nuovi concetti euristici, tentativi sempre imperfetti di sintetizzare le conseguenze di questi rischi all'interno di una realtà complessa, mutevole e sfuggente alle maglie larghe dell'analisi sociologia ed economica.

All'area di povertà più grave, che rappresenta il già noto mondo della emarginazione tradizionale, si aggiunge infatti una porzione più ampia di popolazione in condizione di vulnerabilità sociale. L'idea di vulnerabilità, introdotta pionieristicamente da Robert Castel[9], sottolinea il processo di ampliamento dei rischi sociali subito dalla classe intermedia della società, esposta come mai in precedenza alla possibilità di perdere il suo *status* e di scivolare verso l'impoverimento al verificarsi di un'ampia gamma di fenomeni accidentali – anche di modesta gravità – relativi alla condizione lavorativa, alla salute e alle relazioni familiari. Si tratta insomma di un "concetto-ombrello", con il quale si intende descrivere una situazione di rischio permanente con cui si è ormai soliti convivere. Si tratta di persone e famiglie che, pur non avendo problemi di povertà immediata, si trovano indifese rispetto a una serie di nuove minacce, più numerose di un tempo, che riguardano alcuni aspetti della vita quotidiana che prima simboleggiavano elementi di sicurezza: la casa, il lavoro, il

8. P. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, Penguin, Harmondsworth 1979.

9. R. Castel, *Les métamorphoses de la question sociale*, Fayard, Paris 1995; Id., *Diseguaglianze e vulnerabilità sociale*, in "Rassegna italiana di Sociologia", 38, 1997, 1, pp. 41-56.

reddito, l'utilizzo di prestiti finanziari, la costruzione di un percorso previdenziale personale e familiare e così via. A questo livello si situa la recente ripresa di interesse, anche nel nostro paese[10], sul tema del presunto "malessere" del ceto medio[11], che anche per effetto della crisi di ipotizza poter essere cresciuto di intensità.

Negli ultimi anni si è anche cominciato a utilizzare il concetto di "esclusione sociale"[12], definizione dinamica che sta a indicare «specifici processi sociali che conducono più frequentemente che in passato a situazioni di disagio estremo», come, ad esempio, la disintegrazione del legame familiare, la precarietà lavorativa e il ripetersi di eventi di disoccupazione, l'isolamento sociale in termini di identità e di accesso ai beni pubblici e così via[13]. L'immagine dell'esclusione si pone in contrasto con tutte le immagini di povertà fondate su un unico criterio definitorio (reddito, consumi, spesa ecc.). L'esclusione sociale si manifesta attraverso una pluralità di dimensioni, che investono molti aspetti della vita quotidiana fornendo un quadro di maggior complessità. L'esclusione si presenta come una dimensione processuale più che di *status*, tocca tutti gli ambiti delle relazioni umane (economico, politico, sociale, giuridico, psicologico), può indicare un rischio tipico delle nuove forme di povertà ma anche un effetto del processo di globalizzazione. Viene dunque sottolineata la complessità dei fenomeni legati alla povertà, definendo uno specifico approccio che si affianca, come proposta teorica, ad altri riferibili all'ambito della multidimensionalità[14].

6.3
Le famiglie nelle regioni italiane: quadro demografico di contesto

Prima di affrontare il tema della povertà nelle sue dimensioni di sviluppo territoriale, è necessario fornire un quadro di sfondo utile alla lettura delle successive analisi, attraverso una quantificazione e una descrizione sintetica delle strutture familiari in Italia che metta in evidenza le differenze territoriali presenti nel paese. Come si vedrà infatti nei successivi paragrafi, dedicati alla diffusione della povertà al variare del profilo familiare, a strutture familiari differenti sono spesso associati rischi di povertà significativamente variabili.

In Italia il numero delle famiglie residenti è gradualmente aumentato nel corso dell'ultimo quinquennio raggiungendo al 2009 quasi 25 milioni di unità e facendo registrare una crescita del 5,8% rispetto al 2005. A livello territoriale si osserva come tale aumento sia avvenuto con intensità differenziate a seconda della ripartizione

10. Soprattutto nel mondo anglosassone il problema della "fragilizzazione" del ceto medio è al centro di numerosi filoni di ricerca da non meno di un quindicennio. Per una rassegna sintetica delle principali linee di ricerca attivate a livello internazionale (con specifica enfasi sul mondo francese e su quello anglosassone) cfr. G. Semi, *La questione del ceto medio: una rassegna delle prospettive francesi e anglosassoni*, in "Rassegna italiana di Sociologia", 49, 2008, 4, pp. 639-64.

11. A. Bagnasco (a cura di), *Ceto medio. Perché e come occuparsene*, il Mulino, Bologna 2008.

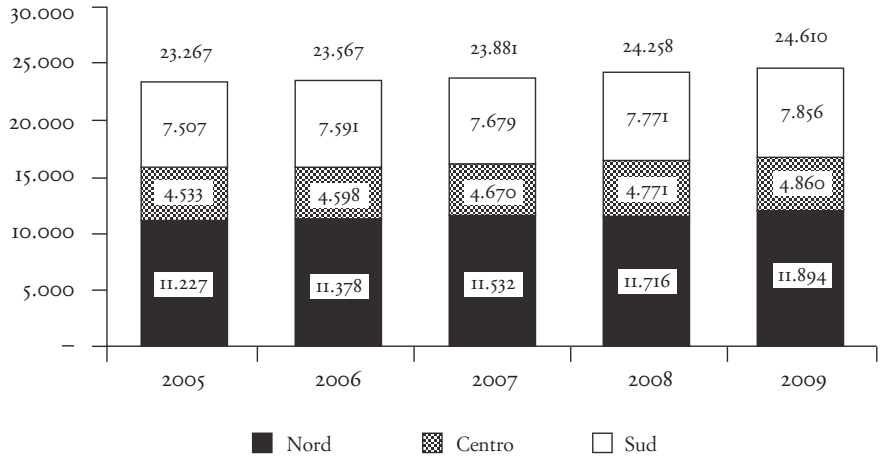
12. S. Paugman, *L'exclusion. L'Etat des savoirs*, La Découverte, Paris 1996.

13. C. Ranci, *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, il Mulino, Bologna 2002, p. 21.

14. Per un'utile analisi delle differenze esistenti tra esclusione sociale e approccio della "capacitazione" di Amartya Sen cfr. le conclusioni di Chiappero Martinetti, *Povertà multidimensionale*, cit.

considerata: con un incremento del 7,2% il fenomeno è stato decisamente più marcato nelle regioni centrali; seguono le regioni del Nord, con una crescita media del 5,9%, e infine il Meridione, con un aumento del 4,6% (FIG. 6.1).

FIGURA 6.1
Numero di famiglie residenti (Italia e ripartizioni italiane, 2005-09)



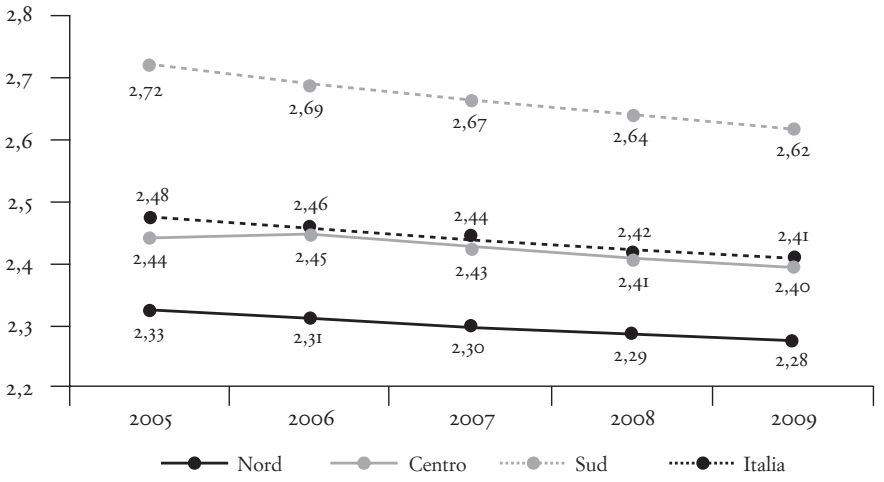
Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, in "Statistiche in breve", 2011 (http://www.istat.it/it/files/2011/07/povert%C3%A0_15_7_2010.pdf?title=Povert%C3%A0+in+Italia+-+15%2Flug%2F2011+-+Testo+integrale.pdf).

La crescita del numero di famiglie residenti in Italia è dovuta in parte al generale aumento della popolazione residente, ma anche a una progressiva riduzione della dimensione familiare. In altri termini, si è di fronte a un numero sempre maggiore di famiglie che in media sono sempre più piccole. Come mostra la FIG. 6.2, infatti, il numero medio di componenti per famiglia, dal 2005 al 2009, si è ridotto passando da 2,48 a 2,41.

Questo fenomeno riguarda in generale tutto il territorio nazionale; tuttavia, le tre principali ripartizioni italiane si mantengono su livelli ben differenti: il Centro si colloca intorno alla media nazionale (2,40 componenti), nel Settentrione le famiglie sono generalmente più piccole (2,28), mentre il Sud, nonostante sia il territorio in cui si è osservata la più significativa riduzione dell'ampiezza familiare, permane su livelli nettamente superiori alla media (2,62).

Passando al dettaglio regionale, si osserva una significativa omogeneità interna a ciascuna ripartizione. Come mostra infatti la TAB. 6.1, in cui si riporta la classifica delle regioni al crescere della dimensione familiare, ai primi posti troviamo esclusivamente regioni del Nord, quelle del Centro si posizionano a metà della graduatoria, mentre tutte le regioni meridionali, con un numero medio di componenti per famiglia superiore a 2,44, si collocano in coda. Agli estremi della classifica troviamo la Liguria, regione in cui le famiglie sono mediamente le più piccole (2,04 componenti), e la Campania, dove sono mediamente le più numerose (2,78).

FIGURA 6.2
Numero medio di componenti per famiglia (Italia e ripartizioni, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *Movimenti anagrafici della popolazione residente. Italia e ripartizione territoriale*, anni 2005-09.

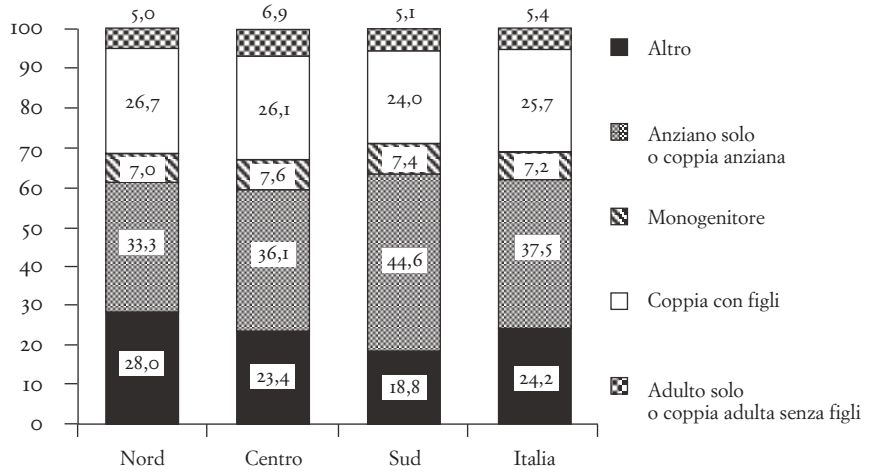
TABELLA 6.1
Numero medio di componenti per famiglia, classifica delle regioni italiane (2009)

Regione	Numero di componenti
Liguria	2,04
Valle d'Aosta	2,14
Friuli Venezia Giulia	2,20
Piemonte	2,21
Emilia-Romagna	2,24
Lombardia	2,30
Toscana	2,32
Trentino-Alto Adige	2,39
Umbria	2,40
Veneto	2,43
Lazio	2,43
Sardegna	2,44
Marche	2,46
Abruzzo	2,48
Molise	2,48
Sicilia	2,54
Basilicata	2,57
Calabria	2,59
Puglia	2,66
Campania	2,78
Italia	2,41

Fonte: dati ISTAT, *Movimenti anagrafici della popolazione residente. Italia e Regioni. Anno 2009.*

La dimensione familiare fornisce sicuramente una prima informazione utile sulla struttura delle famiglie in Italia; tuttavia, è evidente come maggior luce possa essere fatta osservando l'effettiva tipologia di famiglie di cui stiamo parlando. Come mostra la FIG. 6.3, che riporta gli ultimi dati disponibili, relativi al 2008, la tradizionale forma familiare "coppia con figli" risulta la più diffusa nel paese (37,5%), ma non poco peso hanno anche gli anziani che vivono soli o le coppie anziane (25,7%) e gli adulti soli (18-64enni) o le coppie adulte senza figli (25,7%). Le famiglie monogenitoriali rappresentano infine il 7,2% delle famiglie residenti in Italia.

FIGURA 6.3
Distribuzione percentuale delle famiglie per tipologia (Italia e ripartizioni, 2008)



Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT, *I consumi delle famiglie. Anno 2008.*

A livello territoriale l'equilibrio fra le differenti quote rimane pressoché invariato, anche se di non poco rilievo è il maggiore peso che nel Sud Italia assumono le coppie con figli (44,6% contro una media nazionale al 37,5%), con una conseguente minore presenza di coppie adulte senza figli e di anziani.

6.4
Diffusione e caratteristiche della povertà in Italia: analisi a partire dai dati di fonte ufficiale

Come si è visto, la povertà è un fenomeno complesso a cui sono spesso associate differenti definizioni e quindi differenti metodologie di misura. Proprio a causa dell'impossibilità di offrire una risposta univoca a domande come "quante sono le famiglie povere e come sono fatte?", è opportuno fornire una lettura comparativa e ar-

ticolata del fenomeno che ponga a confronto misure unidimensionali, basate su standard assoluti o su standard relativi, con misure che tengono conto di differenti dimensioni che nel complesso definiscono lo stato di privazione, o di contro di benessere, di una famiglia.

In questo paragrafo vengono utilizzati dati di fonte ufficiale (indagini campionarie ISTAT). La metodologia di analisi non è tuttavia sempre quella tradizionale: in particolare verrà adottata una metodologia sperimentale d'analisi per leggere multidimensionalmente la povertà e l'esclusione sociale.

6.4.1. La povertà assoluta

La definizione del fenomeno

Se è evidente che la povertà in sé è un fenomeno multiambito, è comunque innegabile il fatto che la componente economica assuma in ogni caso un ruolo primario nella definizione del benessere: la carenza di risorse finanziarie influisce infatti, a volte in modo determinante, sull'insieme di elementi che nel complesso definiscono la qualità della vita di un individuo e della famiglia a cui esso appartiene.

È proprio sui deficit economici familiari che si concentrano, in particolare, le statistiche ufficiali italiane. L'ISTAT misura la povertà attraverso le spese per consumi delle famiglie applicando due punti di vista "definitori" differenti[15]: si tratta della lettura della povertà sia in termini relativi (che verrà affrontata nel prossimo paragrafo) sia in termini assoluti. Le due misure si fondano su concezioni differenti della povertà e portano, di conseguenza, a risultati in alcuni casi assai difformi[16].

Ogni forma di povertà esprime una situazione di deprivazione sia rispetto a un paniere minimo di risorse (in moneta, in beni, in servizi) con cui si è soliti definire la povertà assoluta, sia rispetto a standard di vita medi. La distanza da questi livelli medi (o mediani) coincide con ciò che viene chiamata "povertà relativa", misurabile non solo rispetto alla sua incidenza o diffusione (percentuale delle famiglie o degli individui rispetto alla popolazione totale), ma anche rispetto alla sua intensità o gravità (percentuale di reddito o di spesa equivalente media mancante alle famiglie povere per il raggiungimento della soglia di povertà). La povertà relativa consente, in pratica, di cogliere una parte delle disuguaglianze interne alla popolazione che vive in un certo territorio[17], ma non può essere assunta come misura sintetica del grado di benessere/malessere sociale.

Questa considerazione sintetica è stata ripresa anche nel libro bianco sul futuro

15. Dagli anni Ottanta ad oggi l'ISTAT ha pubblicato con continuità le stime della povertà relativa a livello regionale; ha invece interrotto la diffusione della stima sulla povertà assoluta a partire dal 2003 e solo a partire dal 2009, dopo un lavoro di revisione e aggiornamento del paniere dei beni e servizi considerati essenziali, ha pubblicato le nuove stime del fenomeno sia a livello nazionale sia per ripartizione.

16. ISTAT, *La povertà in Italia nel 2008*, in "Statistiche in breve", 2009 (http://www3.istat.it/salastampa/comunicati/non_calendario/20090730_00/testointegrale20090730.pdf).

17. Una misura più adeguata del grado di disuguaglianza complessiva è fornita dall'Indice di Gini, che tiene conto della distribuzione delle risorse in tutta la popolazione.

del sistema di welfare[18], potendo contare sull'autorevole sostegno dell'ISTAT, che dopo l'interruzione del 2003 ha ripristinato il calcolo della povertà assoluta al termine di un lungo lavoro di revisione e aggiornamento non soltanto del paniere dei beni e servizi considerati essenziali per una vita dignitosa delle persone, ma anche della metodologia di calcolo, che a differenza di quello utilizzato per la povertà relativa riesce ora a tener conto dei differenziali territoriali di costo della vita[19]. Tale aggiornamento delle fonti ufficiali permette finalmente di cogliere con maggior precisione un fenomeno che, se considerato nella sua semplice accezione relativa, rischierebbe di mantenere contorni eccessivamente sfumati, contribuendo peraltro ad accentuare in modo erroneo le dimensioni reali dei fenomeni di povertà presenti in Italia.

Secondo la definizione ufficiale sono dunque povere in termini assoluti quelle famiglie che vivono in condizione di effettiva deprivazione rispetto a uno standard di vita minimamente accettabile. La lettura della povertà in termini assoluti permette insomma l'individuazione delle famiglie in effettivo stato di indigenza. Tuttavia di fondamentale importanza è comprendere la distinzione fra il concetto di povertà estrema e quello di povertà assoluta: quest'ultima definizione non fa riferimento alle famiglie che non riescono a raggiungere il livello minimo di sopravvivenza, bensì a quelle che non raggiungono il livello minimo accettabile, misurato a seconda dei bisogni primari tipici di ogni età e dei prezzi accessibili nell'area di riferimento.

La metodologia di analisi

Le analisi presentate in questo paragrafo si basano sui dati dell'indagine *I consumi delle famiglie* e sulla metodologia ufficiale adottata dall'ISTAT, fornendo una lettura dei trend temporali del fenomeno dal 2005 al 2009, con l'intento di valutare la direzione in cui ci si sta muovendo. Inoltre, a differenza delle statistiche ufficiali, che si concentrano sul livello d'osservazione nazionale o per ripartizione, questo studio riporta le stime della povertà assoluta differenziate per regione, aggiornate al 2008[20], applicando le soglie di povertà relative alla ripartizione di appartenenza.

Come si è precedentemente accennato, si considerano povere in termini assoluti le famiglie che hanno una spesa per consumi[21] inferiore alla spesa necessaria per

18. Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, *Libro Bianco sul futuro del modello sociale. La vita buona nella società attiva*, maggio 2009 (http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/376B2AF8-45BF-40C7-BBF0-F9032F1459D0/0/librobianco.pdf), p. 46: «La povertà assoluta non va peraltro confusa con la povertà relativa. La prima indica la parte della popolazione che vive al di sotto del minimo vitale e perciò sollecita interventi tempestivi e diretti per rimuoverla. La seconda è utile a monitorare il livello delle disuguaglianze dei redditi per le necessarie politiche correttive».

19. ISTAT, *La misura della povertà assoluta*, "Metodi e norme" , 2009, 39 (http://www3.istat.it/dati/catalogo/20090422_00/misura_della_poverta_assoluta.pdf).

20. Al momento della stesura di questo contributo i microdati dell'indagine ISTAT sui consumi delle famiglie disponibili, necessari per effettuare delle stime a livello regionale, risultano aggiornati al 2008.

21. La spesa familiare per consumi è calcolata al netto delle spese per manutenzione straordinaria delle abitazioni, dei premi pagati per assicurazioni vita e rendite vitalizie, rate di mutui e restituzione di prestiti. È inoltre comprensiva degli affitti effettivamente pagati dalle famiglie e degli affitti figurativi, stimati sulla base della valutazione da parte della famiglia stessa.

l'acquisto dei beni e dei servizi necessari per mantenere uno standard di vita minimamente accettabile nella nostra società. Questo insieme di beni e servizi, definito "paniere della povertà assoluta", si compone di tre parti: la prima è dedicata alla componente alimentare, la seconda alla componente abitativa (affitto reale o imputato, energia elettrica, beni durevoli e riscaldamento) e la terza a una componente residuale comprendente varie voci di spesa (sanità, istruzione, trasporti, abbigliamento, comunicazioni e beni e servizi per la casa).

Il paniere di beni e servizi associato a ciascuna famiglia varia ovviamente a seconda dei bisogni della famiglia stessa, e quindi al variare della dimensione familiare e della sua composizione per età, mentre il valore economico associato al paniere si differenzia in base ai prezzi minimi accessibili nell'area di residenza, stimati dall'ISTAT in base alla ripartizione geografica e alla dimensione del comune di residenza.

In questo studio, non potendo disporre del valore delle soglie specifiche per le singole regioni, sono state applicate le soglie ISTAT relative alla ripartizione di appartenenza[22]. Va inoltre specificato che l'ISTAT non pubblica il valore monetario del paniere per tutte le possibili combinazioni di tipologie familiare[23]. L'utilizzo delle sole soglie pubblicate dall'ISTAT avrebbe pertanto lasciata scoperta, nella stima dell'incidenza del fenomeno a livello regionale, l'informazione di collocazione rispetto alla povertà assoluta di una quota di famiglie, principalmente famiglie numerose, su cui è notoriamente più elevato il rischio di povertà. Per ovviare a questo problema, nelle analisi svolte si è deciso di integrare, per le tipologie familiari mancanti, le soglie fornite dall'ISTAT con apposite soglie stimate adottando i parametri pubblicati dall'ISTAT nel testo dedicato alla presentazione dei metodi di misura della povertà assoluta[24].

Le analisi svolte consentono in particolare:

– la quantificazione del fenomeno in termini di diffusione attraverso la stima dell'incidenza di povertà;

22. I dati dell'indagine ISTAT *I consumi delle famiglie* a partire dai quali viene stimata l'incidenza di povertà assoluta non forniscono l'informazione sul livello d'urbanizzazione dell'area in cui risiedono le famiglie (l'unica informazione di tipo territoriale diffusa dall'ISTAT è la regione di residenza), pertanto le soglie utilizzate come riferimento per ogni tipologia familiare sono state stimate come media delle relative tre soglie per livello d'urbanizzazione, ponderata in base alla distribuzione della popolazione in ciascuna regione per livello d'urbanizzazione.

23. Le 38 tipologie familiari di cui l'ISTAT pubblica il dato di soglia coprono, al 2008, il 94,2% delle famiglie residenti in Italia.

24. ISTAT, *La misura della povertà assoluta*, cit. Va inoltre specificato che vi sono una serie di motivazioni per cui si è dovuto ricorrere, per le sole tipologie familiari di cui non sono note le soglie di povertà, a delle stime invece di poter calcolare i valori effettivi di queste. Innanzitutto si ripropone il problema, già esposto *supra*, nella nota 22, dell'impossibilità di distinguere per livello di urbanizzazione. Una seconda differenza riguarda invece l'impossibilità di utilizzare alcune spaccature per fasce d'età proposte dal modello ISTAT (0-3 anni, 4-10 e 11-17), l'indagine sui consumi delle famiglie infatti fornisce le classi d'età secondo fasce differenti (0-5 anni, 6-14 e 15-17). Si è quindi dovuto ricorrere all'utilizzo per tutti i 0-14enni dei parametri relativi ai soli 4-10enni. Infine l'ultima differenza deriva dalla rivalutazione delle soglie per gli anni successivi al 2005: mentre l'ISTAT rivaluta le soglie utilizzando gli indici dei prezzi relativi alle singole voci di spesa (ad esempio ciascun prodotto alimentare considerato nella soglia), non essendo tali informazioni pubbliche, si è deciso di rivalutare le soglie utilizzando, in ciascuna ripartizione territoriale, la rivalutazione media registrata nelle soglie note (cioè quelle relative alle 38 tipologie familiari note).

– la misura del grado di gravità della condizione in cui si trovano mediamente le famiglie povere attraverso la stima dei livelli di intensità della povertà;
– la profilatura delle famiglie a maggior rischio di povertà attraverso la stima dell'incidenza di povertà al variare delle caratteristiche socio-demografiche familiari.

Diffusione e intensità di povertà assoluta in Italia e nelle regioni italiane

Secondo gli ultimi dati ISTAT in Italia, al 2009, si registra la presenza di 1.162.000 famiglie che non hanno una spesa sufficiente rispetto allo standard minimo accettabile fissato, con una conseguente incidenza di povertà assoluta al 4,7%. Dal 2005 al 2009 il numero di famiglie povere in Italia è cresciuto di circa 230.000 unità, risultato congiunto di un incremento di 0,7 punti percentuali dell'incidenza di povertà ma anche di un più generale aumento del numero di famiglie residenti nel nostro paese, che nell'arco dello stesso periodo sono cresciute del 5,8% (cfr. PAR. 6.3).

Il dato nazionale è il risultato medio di una diffusione del fenomeno notevolmente eterogenea nel territorio italiano. Considerando l'ultima fotografia disponibile, si osserva infatti un evidente polarizzazione territoriale: nel Mezzogiorno la povertà assoluta riguarda più di 600.000 famiglie, facendo arrivare la stima dell'incidenza al 7,7%, mentre nel Nord e nel Centro il fenomeno si colloca rispettivamente al 3,6 e al 2,7%.

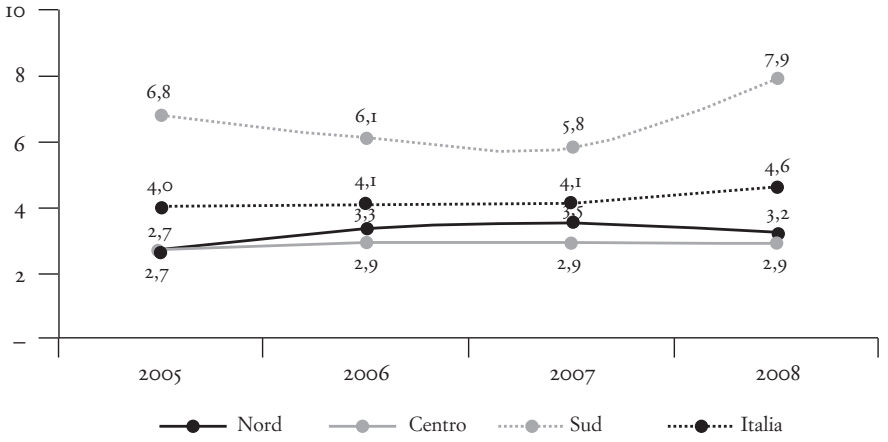
Nel caso del Sud del paese va inoltre specificato come, a differenza delle altre ripartizioni dove il fenomeno è rimasto costante o è lievemente aumentato (come nel caso del Settentrione), dal 2007 al 2008 si sia registrata una repentina impennata della diffusione della povertà.

È importante infine sottolineare che il metodo ISTAT tiene conto delle differenze territoriali di spesa; il valore più elevato di diffusione del fenomeno registrato nel Mezzogiorno assume quindi ancora più significato se si considera il fatto che in questo territorio, essendo tendenzialmente un'area a prezzi più bassi, sono state utilizzate soglie di povertà di valore inferiore rispetto alle altre ripartizioni. A titolo esemplificativo si consideri una famiglia di due componenti, 18-59enni, con un figlio di età compresa fra i 4 e i 10 anni: se questa risiede in un'area metropolitana del Nord Italia, la soglia mensile minima di spesa al 2009 ammonta a 1.276 euro, mentre per la stessa famiglia residente in un piccolo comune nel Sud Italia la spesa soglia si riduce fino a raggiungere i 921 euro.

Se, senza dubbio, il non poter raggiungere lo standard di vita minimo accettabile è uno svantaggio, la consistenza del divario presente nei confronti di questo standard fornisce ulteriori utili informazioni sull'effettiva gravità dello stato di povertà. Non tutte le famiglie considerate povere in termini assoluti posseggono, infatti, le stesse difficoltà economiche nel raggiungere lo standard di consumo fissato come riferimento. L'intensità di povertà, misurata attraverso la distanza media (in percentuale) fra la spesa delle famiglie povere e la relativa soglia di povertà, consente proprio la lettura di quanto sono povere le famiglie considerate tali.

Dalle analisi è emerso che nel paese alle famiglie povere manca mediamente una spesa pari a circa il 17,3% dell'ammontare necessario per il raggiungimento dello standard di vita minimamente accettabile.

FIGURA 6.4
Incidenza di povertà assoluta (Italia e ripartizioni, valori percentuali, 2005-08)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

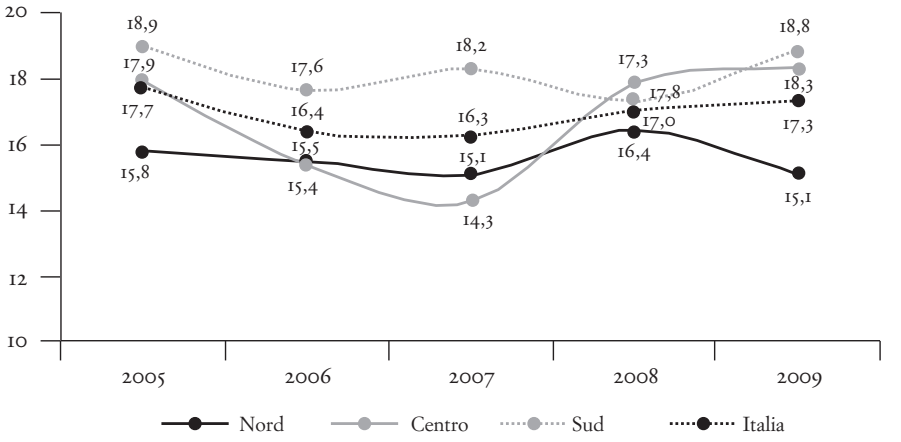
A livello territoriale le differenze, osservate in termini di incidenza del fenomeno, permangono anche quando si passa alla lettura dei livelli di intensità. Tuttavia tali differenze risultano meno marcate: nei cinque anni di osservazione nel Nord Italia si permane su livelli medi di intensità inferiori al 16,5%; nel Sud le stime sono invece sempre superiori al 17,5%; infine nel Centro si osserva una tendenza assolutamente altalenante del fenomeno (FIG. 6.5).

Il quadro si fa ancora più complesso passando a una più approfondita lettura delle differenze registrabili a livello regionale. La FIG. 6.6 mostra in particolare la collocazione delle regioni italiane rispetto alla media nazionale incrociando la diffusione e l'intensità della povertà (aggiornate al 2008[25]) e riconfermando l'ormai noto fenomeno di polarizzazione territoriale presente in Italia: nell'area a elevata incidenza di povertà (cioè nei due quadranti a destra) si collocano, infatti, quasi esclusivamente regioni meridionali, di cui una buona parte hanno anche elevata intensità (primo quadrante in alto a destra). Di particolare rilievo, in termini negativi, è la condizione di Campania, Calabria, Sicilia, Molise e Basilicata, dove l'incidenza del fenomeno, misurato pur tenendo conto dei prezzi mediamente più ridotti rispetto alla media nazionale, supera il 7% delle famiglie.

L'area a sinistra, cioè quella a ridotta diffusione, è invece occupata quasi esclusivamente da regioni settentrionali e del Centro Italia, divise fra quelle a elevata intensità del fenomeno (quadrante in alto a sinistra) e quelle a bassa intensità (qua-

25. Le incidenze e l'intensità di povertà assoluta a livello regionale non vengono pubblicate dall'ISTAT e sono quindi state stimate a partire dai microdati ISTAT che al momento della stesura di questo testo risultano disponibili, con aggiornamento al 2008.

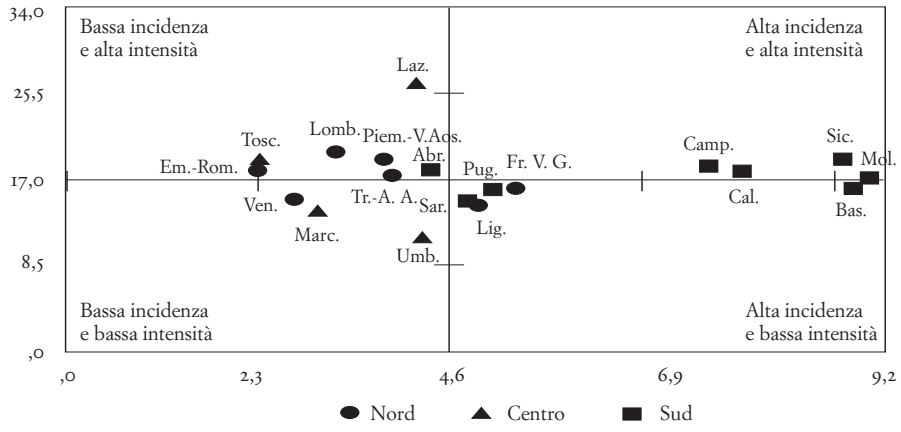
FIGURA 6.5
Intensità di povertà assoluta (Italia e ripartizioni, valori percentuali, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

drante in basso a sinistra). Queste ultime sono le regioni in cui la situazione, in termini sia di diffusione che di intensità del fenomeno, è più favorevole: in particolare stiamo parlando del Veneto, delle Marche e dell'Umbria.

FIGURA 6.6
Posizionamento delle regioni rispetto alla media nazionale: incidenza e intensità di povertà assoluta (2008)

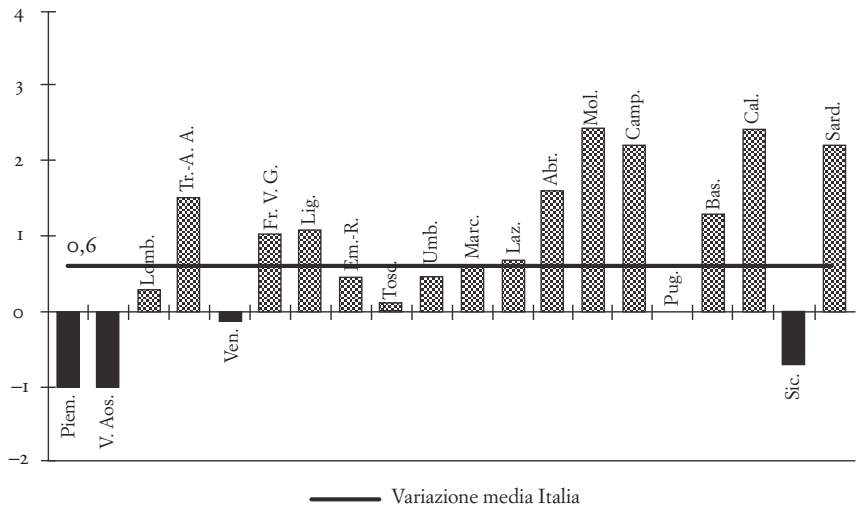


Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT, *I consumi delle famiglie*, cit.

Dal 2005 al 2008 nel complesso del paese l'incidenza di povertà assoluta è aumentata di 0,6 punti percentuali, passando dal 4,0 al 4,6%. Questo dato medio è il risultato di cambiamenti differenziati avvenuti all'interno del territorio nazionale. In sole quattro regioni su venti, infatti, si è osservata una riduzione dei livelli di povertà assoluta (Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto e Sicilia); la Puglia è l'unica regione in cui la situazione è rimasta totalmente invariata, mentre nelle restanti quindici regioni si è osservato un peggioramento, più o meno evidente, in termini di diffusione di povertà nelle famiglie (FIG. 6.7).

Fra le regioni in cui la situazione si è aggravata va tuttavia sottolineata la presenza di percorsi di peggioramento differenti: l'aumento della povertà si è mantenuto sotto la media nazionale in Lombardia, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria e Marche, mentre supera la media nelle restanti regioni, fra cui spiccano soprattutto la Sardegna e alcune regioni a elevata diffusione della povertà (già nel 2005) come il Molise, la Campania e la Calabria.

FIGURA 6.7
Variazione dell'incidenza di povertà assoluta dal 2005 al 2008 (regioni italiane, valori percentuali)



Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT, *I consumi delle famiglie*, cit.

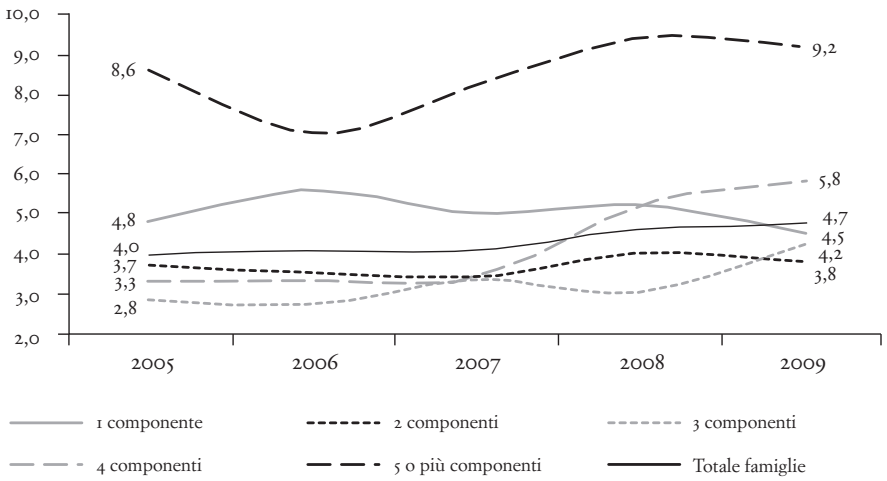
Profili familiari in povertà assoluta

Il quadro sulla diffusione della povertà assoluta descritto risulta di maggiore utilità se si distingue lo studio del fenomeno al variare di alcune caratteristiche demografiche familiari, in modo da valutare se alla presenza di esse sia associato un maggiore rischio di povertà.

Partendo dal numero di componenti della famiglia emerge come, secondo gli ultimi dati al 2009, il rischio di povertà sia più elevato per le famiglie più numerose: partendo da un valore medio nel totale delle famiglie al 4,7%, per le famiglie a quattro componenti l'incidenza del fenomeno sale al 5,8%, mentre per quelle con cinque o più componenti raggiunge ben il 9,2%. Più basso risulta invece il livello di rischio registrato nelle famiglie fino a tre componenti.

L'andamento della povertà assoluta dal 2005 conferma come nel tempo si sia mantenuto un maggior rischio per le famiglie molto numerose e un minor rischio per quelle a due o tre componenti, mentre varia nettamente la posizione di chi vive solo, situazione per la quale rispetto alla media si assiste a un miglioramento della condizione, e quella delle famiglie a quattro componenti, per le quali l'aumento del rischio appare evidente (nel quinquennio l'incidenza sale dal 3,3 al 4,8%).

FIGURA 6.8
Incidenza di povertà assoluta per numero di componenti della famiglia (Italia, valori percentuali, 2005-09)



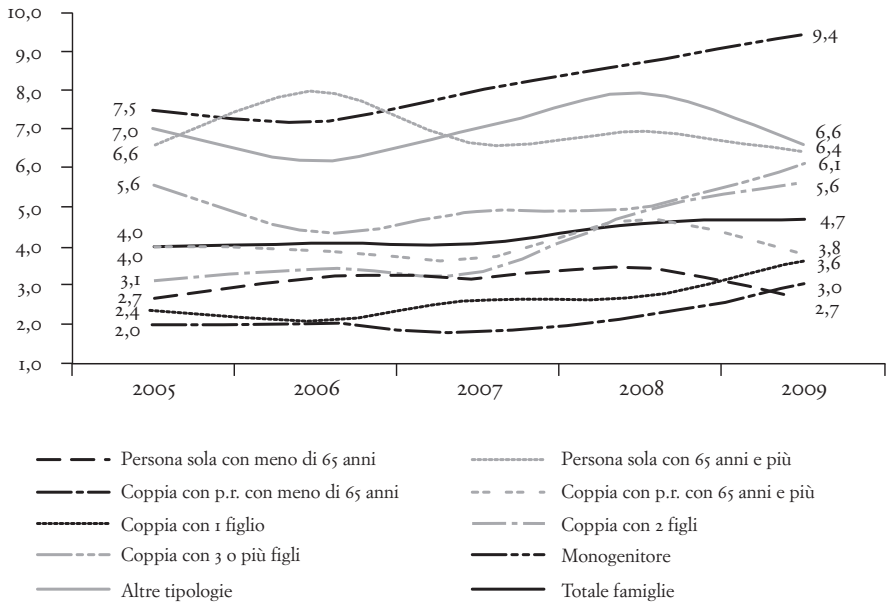
Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

A famiglie con uguale numero di componenti corrispondono spesso tipologie familiari assai differenti. Si consideri ad esempio una famiglia di tre componenti: essa potrebbe essere composta da una coppia con un figlio oppure da un genitore solo che vive con un figlio e una madre anziana. I risultati delle analisi per tipologia familiare, riportati nella FIG. 6.9, mostrano con evidenza la presenza di un legame fra rischio di povertà e numero di figli: osservando i dati al 2009 si nota come alla nascita del secondo figlio la probabilità di far parte delle famiglie indigenti salga dal 3,6% (coppia con un figlio) al 5,6% e aumenti in maniera ancora più netta nelle coppie con tre o più figli, raggiungendo il 9,4%. Anche per le famiglie monogenitoria-

li, come ci si poteva attendere, il rischio di povertà risulta superiore alla media (6,1% contro un dato medio al 4,7%). Tra i casi a maggiore incidenza di povertà vanno segnalati quelli relativi alle persone anziane che vivono sole, per le quali il rischio di povertà raggiunge il 6,4%.

La lettura dei trend conferma le differenze di rischio registrate nel 2009, mettendo in evidenza come si siano accentuati i divari: il rischio di povertà assoluta è aumentato soprattutto per le coppie con due o più figli, un lieve aumento si ha per le coppie con un solo figlio o per le coppie senza figli, mentre l'incidenza di povertà è rimasta pressoché costante per le altre tipologie familiari, fra cui anche gli anziani soli o le coppie anziane.

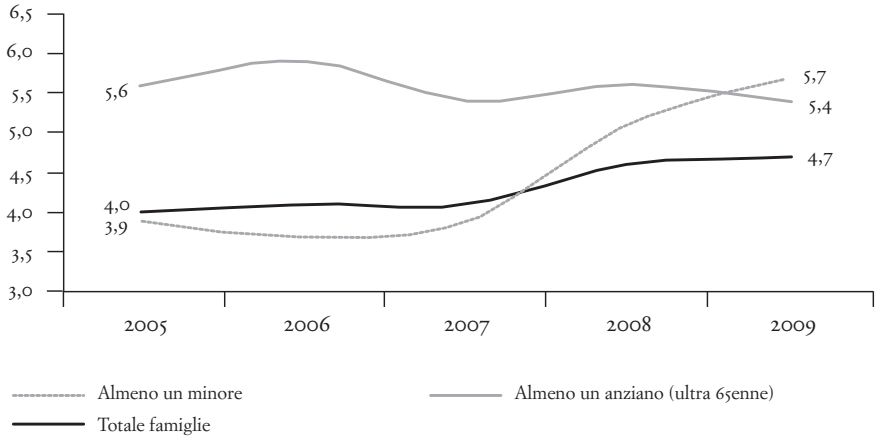
FIGURA 6.9
Incidenza di povertà assoluta per tipologia familiare (Italia, valori percentuali, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

Attraverso i trend riportati nella FIG. 6.10 relativi a due casi specifici di famiglie (con almeno un minore e con almeno un anziano) è possibile evidenziare in forma sintetica le tendenze descritte precedentemente: a fronte di un andamento pressoché costante delle famiglie con anziani, collocato intorno al 5,5%, si osserva invece un evidente incremento del rischio di povertà delle famiglie con figli minori, per le quali la quota di chi non ha una spesa sufficiente per mantenere un livello di vita accettabile è cresciuta dal 3,9 al 5,7%.

FIGURA 6.10
Incidenza di povertà assoluta per presenza di minori o anziani in famiglia (Italia, valori percentuali, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

6.4.2. La povertà relativa

La definizione del fenomeno

Come si è precedentemente osservato, nelle statistiche ufficiali alla lettura assoluta del fenomeno viene affiancata anche la lettura in termini relativi. Con l'espressione "povertà relativa", come si può intendere dallo stesso nome, si fa riferimento a una condizione di deprivazione relativa rispetto ai consumi della comunità di appartenenza.

Il concetto di povertà relativa, a differenza di quello di povertà assoluta, si fonda sull'assunto secondo cui le condizioni sociali di un individuo, o di una famiglia, si trovano sempre in stretta relazione con il contesto in cui normalmente vivono.

A livello puramente teorico si è poveri in termini relativi quando mancano le «risorse per raggiungere quei tipi di alimentazione, partecipare a quelle attività ed avere quelle condizioni di vita e di comodità che sono abituali o almeno largamente incoraggiati ed approvati nella società alle quali appartengono»[26]. A livello empirico tale carenza viene misurata dall'ISTAT comparando la spesa per consumi familiare con gli standard medi di spesa del paese.

L'approccio teorico su cui si fonda la misura relativa della povertà pone in evidenza quanto questa misura individui non tanto un effettivo e oggettivo stato di povertà conclamata, quanto il senso di deprivazione che può derivare dal confronto con

26. Townsend, *Poverty in the United Kingdom*, cit.

gli altri: la stima della povertà relativa è infatti per sua natura fortemente influenzata dagli standard di consumo della comunità di riferimento.

La metodologia di analisi

Anche per la misura della povertà relativa, così come per quella della povertà assoluta, l'*Indagine sui consumi delle famiglie*, condotta annualmente dall'ISTAT, rappresenta la fonte informativa ufficiale per la stima del fenomeno.

Eurostat misura la povertà relativa attraverso i redditi, che posseggono il vantaggio di non essere influenzati da gusti e abitudini di consumo e rappresentano una misura delle effettive risorse economiche della famiglia [27]. Anche la scelta, effettuata invece dall'ISTAT, di utilizzare la spesa per consumi piuttosto che il reddito contiene in sé dei vantaggi: i consumi sono altamente influenzati dalla disponibilità economica permanente in quanto, a differenza del reddito, non presentano evidenti fluttuazioni nel tempo, cosa che avviene spesso nel caso di lavoratori stagionali o autonomi a reddito variabile.

Secondo la metodologia ufficiale ISTAT, una famiglia è definita povera in termini relativi quando il suo benessere risulta inferiore a un certo livello detto linea o soglia di povertà. Tale soglia è pari, per una famiglia di due componenti, alla spesa media mensile *pro capite* per consumi degli italiani, quindi una famiglia di due componenti viene considerata relativamente povera quando spende al mese per i propri consumi meno rispetto a quanto spende mediamente un individuo.

La linea di povertà è chiaramente fissata mediante l'utilizzo di un criterio relativo: essa varia, infatti, nel tempo sia al variare dei prezzi che al variare dell'economia reale del paese e dipende in maniera significativa dal tenore di vita medio della comunità e dalle abitudini di consumo.

Per rendere confrontabili famiglie con differenti caratteristiche viene utilizzata una specifica scala d'equivalenza che possa tener conto delle economie di scala presenti nelle spese familiari associando un peso a ogni tipologia familiare. La scala d'equivalenza rende la spesa delle famiglie con numero di componenti diverso da due equivalente (e quindi comparabile) a quella di una famiglia con due componenti (base di riferimento per il calcolo della soglia). Nel caso delle statistiche ufficiali dell'ISTAT la scala d'equivalenza utilizzata è la così detta Scala Carbonaro [28], che pesa le famiglie tenendo conto esclusivamente del numero di componenti presenti in famiglia.

Così come per la povertà assoluta, anche per la povertà relativa le analisi svolte consentono:

– la stima dell'incidenza di povertà, che permette la quantificazione dei livelli di diffusione del fenomeno;
– la stima dell'incidenza di povertà al variare delle caratteristiche socio-demografiche familiari, che fornisce la profilatura delle famiglie a maggior rischio di povertà;

27. Eurostat, *Combating Poverty and Social Exclusion. A Statistical Portrait of the European Union 2010*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-09-001/EN/KS-EP-09-001-EN.PDF.

28. La Scala d'equivalenza Carbonaro associa i seguenti pesi alle famiglie: 0,6 a quelle monocomponente, 1 a due componenti, 1,33 a tre componenti, 1,63 a quattro componenti, 1,90 a cinque componenti, 2,16 a sei componenti e 2,40 a sette o più componenti.

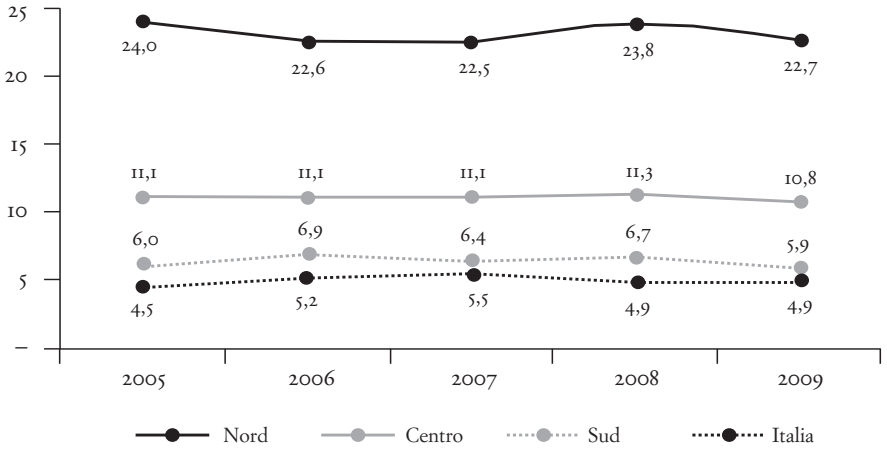
– la stima dei livelli di intensità della povertà, che consente la misura di quanto i consumi delle famiglie povere sono mediamente al di sotto della soglia di povertà, in rapporto alla soglia stessa.

Diffusione e intensità di povertà assoluta in Italia e nelle regioni italiane

Secondo gli standard di riferimento nazionali, una famiglia di due componenti che al 2009 ha speso in consumi meno di 983,01 euro al mese è da considerarsi relativamente povera. Nel 2005 per il mantenimento di un adeguato livello di sussistenza era sufficiente una spesa mensile di 936,58 euro: nel corso dei successivi cinque anni, quindi, la spesa soglia è aumentata di circa 50 euro.

Secondo gli ultimi dati disponibili, al 2009 il numero di famiglie italiane relativamente povere ammonta a oltre 2.650.000 unità, con una conseguente incidenza al 10,8%. Come mostra la FIG. 6.11 l'andamento della povertà relativa calcolata tradizionalmente dall'ISTAT ha avuto nel paese negli ultimi anni un andamento pressoché costante.

FIGURA 6.11
Incidenza di povertà relativa (Italia e ripartizioni, valori percentuali, 2005-09)

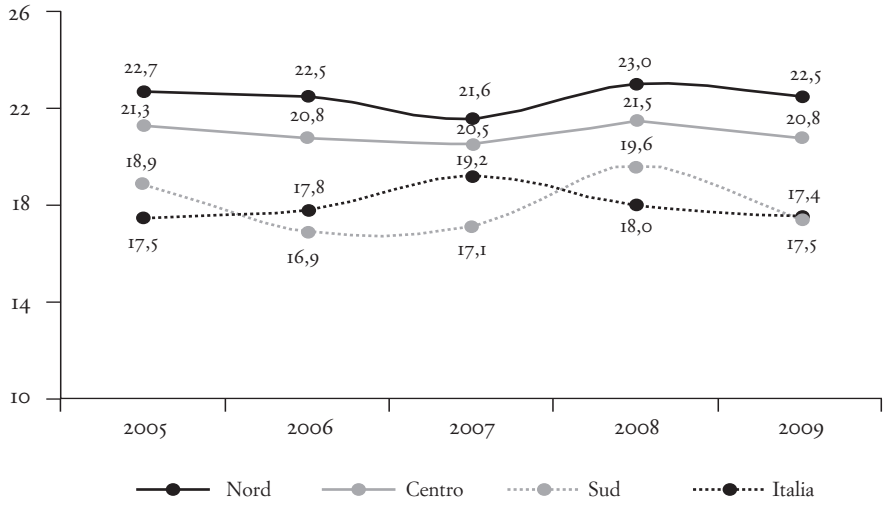


Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

Va tuttavia segnalato che dal 2008 al 2009 la riduzione generale della spesa media per consumi delle famiglie ha causato per la prima volta una riduzione della soglia di povertà relativa (di circa 17 euro). Tale fattore ha conseguentemente portato a una riduzione dell'incidenza di povertà registrata (in Italia dal 23,8 al 22,7%), dato che non rappresenta un miglioramento della condizione delle famiglie quanto piuttosto un abbassamento degli standard utilizzati come riferimento.

Passando alla lettura del livello di indigenza economica in cui si trovano le famiglie relativamente povere, si osserva che in media nel paese a queste famiglie manca una spesa pari al 20,8% della spesa considerata come soglia e che ammonta mediamente, per una famiglia di due componenti, a 195 euro al mese. A livello territoriale, anche per quanto concerne l'intensità di povertà si osserva una graduatoria non differente fra le ripartizioni: nel corso dei cinque anni osservati nel Nord e nel Centro l'indicatore si mantiene fra il 17 e il 20%, mentre nel Sud si supera sempre il 21,5% (FIG. 6.12).

FIGURA 6.12
Intensità di povertà relativa (Italia e ripartizioni, valori percentuali, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

Come si è precedentemente osservato (PAR. 6.4.1), le regioni italiane mostrano significative differenze in termini di livelli di povertà assoluta. Passando alla lettura relativa della povertà le distanze territoriali si fanno ancora più nette ed evidenti: il *range* della povertà assoluta passa dal caso meno grave al 2,3% (in Toscana ed Emilia-Romagna) al più grave al 9,6% (in Molise), mentre la povertà relativa sale da un valore minimo al 3,9% (in Emilia-Romagna) a un valore massimo al 28,8% (in Basilicata e Sicilia).

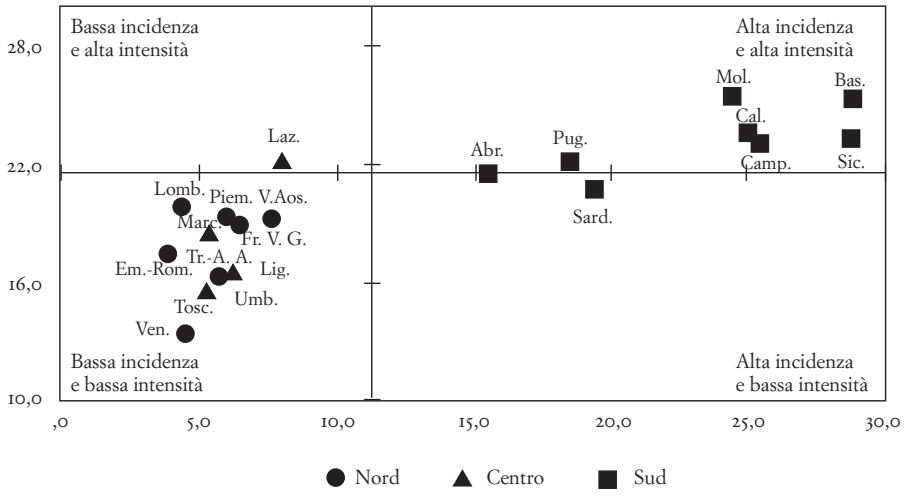
La FIG. 6.13, in cui viene riportata la collocazione delle regioni italiane rispetto alla media nazionale incrociando la diffusione e l'intensità della povertà (aggiornate al 2008[29]), mostra inoltre un forte legame tra diffusione e gravità del fenomeno: la maggior parte delle regioni si colloca infatti nel primo e terzo quadrante, indicando

29. Mentre l'ISTAT rende pubbliche le stime di incidenza di povertà relativa per regione, le intensità sono state stimate a partire dai microdati ISTAT che al momento della stesura di questo testo risultano disponibili, con aggiornamento al 2008.

come i territori a elevata (o bassa) incidenza di povertà hanno anche elevata (o bassa) intensità del fenomeno.

Infine, si riconferma con evidenza il fenomeno della polarizzazione territoriale già osservato in termini di povertà assoluta[30]: nell'area a elevata incidenza e intensità di povertà (primo quadrante) si collocano, infatti, esclusivamente regioni del Sud Italia. Anche in termini relativi emerge la grave condizione di Campania, Calabria, Sicilia, Molise e Basilicata, regioni in cui l'incidenza del fenomeno supera il 24% delle famiglie. Di contro l'area in basso a sinistra, cioè quella a ridotta diffusione e intensità, è occupata esclusivamente da regioni settentrionali e del Centro Italia. Va infine segnalata la situazione del Lazio come unica regione a incidenza inferiore alla media accompagnata da intensità superiore alla media: in altri termini, si tratta di una situazione in cui le famiglie in condizione di povertà relativa sono meno numerose rispetto alla media, ma vivono mediamente in condizioni più difficoltose delle famiglie povere del resto del paese.

FIGURA 6.13
Posizionamento delle regioni rispetto alla media nazionale: incidenza e intensità di povertà relativa (2008)



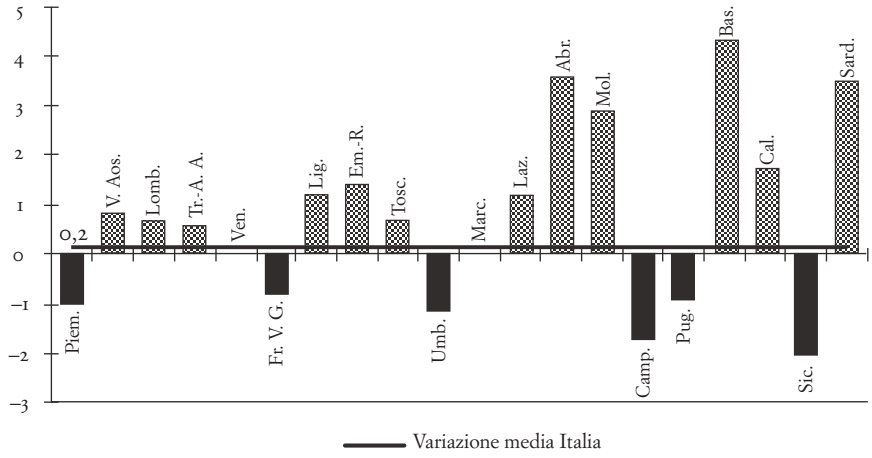
Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT, *I consumi delle famiglie*, cit.

In Italia l'incidenza di povertà relativa è solo lievemente aumentata (0,2 punti percentuali) dal 2005 al 2008. È possibile tuttavia affermare che un passaggio dall'11,1

30. Come si è precedentemente detto, va tuttavia considerato che le stime ufficiali della povertà relativa nelle regioni italiane si basano sull'utilizzo di un'unica linea di povertà nazionale senza considerare la significativa eterogeneità dei prezzi, e quindi del costo della vita, presente nel territorio italiano.

all'11,3% dello stato di deprivazione relativa delle famiglie nei confronti del livello medio nazionale non può essere effettivamente considerato un segnale di peggioramento della situazione, in quanto in realtà la diffusione del fenomeno è rimasta pressoché costante. Come si è precedentemente visto in termini di povertà assoluta, tuttavia, anche tale dato nazionale è il risultato dei cambiamenti differenziati che sono avvenuti all'interno del paese. In otto regioni su venti si è osservata una riduzione o al più una invarianza dei livelli di povertà relativa (Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Umbria, Marche, Campania, Puglia e Sicilia), in otto regioni si è visto un lieve peggioramento, inferiore ai 2 punti percentuali (Valle d'Aosta, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Lazio e Calabria), mentre nelle restanti quattro regioni l'incremento della diffusione di povertà relativa, compreso fra i 3 e i 4 punti percentuali, è stato più evidente e marcato (Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna).

FIGURA 6.14
Variazione dell'incidenza di povertà relativa dal 2005 al 2008 (regioni italiane, valori percentuali)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

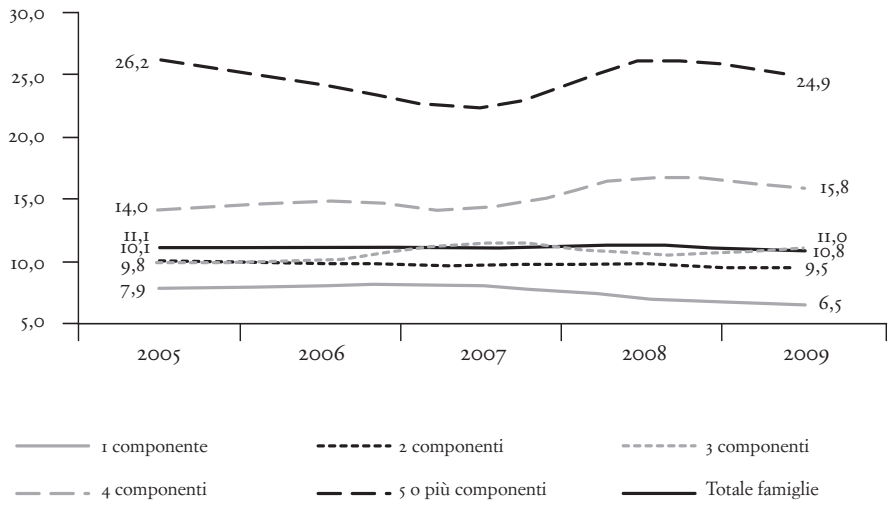
Profili familiari in povertà relativa

Anche per quanto concerne la misura relativa del fenomeno povertà si osservano significative variazioni del rischio al variare delle caratteristiche demografiche familiari.

Innanzitutto all'aumentare del numero di componenti cresce decisamente il rischio di povertà relativa: si passa da un rischio al 6,5% per chi vive solo a un rischio nettamente elevato nel caso delle famiglie a cinque o più componenti, per

le quali ben una famiglia ogni quattro è povera rispetto al livello medio di consumi del paese. La FIG. 6.15 mostra inoltre come la graduatoria delle famiglie in termini di rischio, al variare di numero di componenti, sia rimasta praticamente invariata.

FIGURA 6.15
Incidenza di povertà relativa per numero di componenti della famiglia (Italia, valori percentuali, 2005-09)

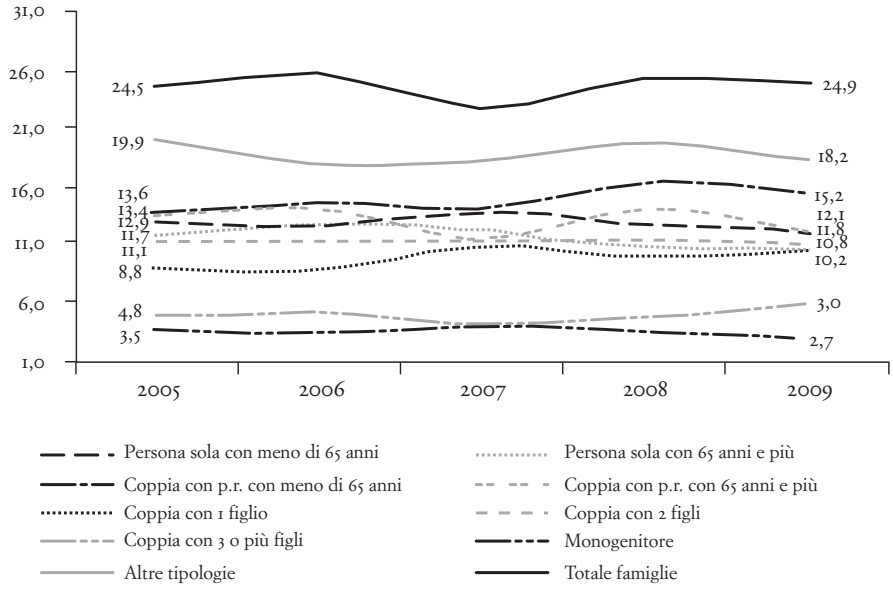


Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

Si evidenza inoltre un maggiore rischio per le coppie con due o più figli (incidenza al 15,2% per le coppie con due figli e al 24,9% per quelle con tre o più figli). Fra le tipologie a ridotto rischio di povertà relativa vi sono invece le coppie non anziane senza figli (5,8%) e i non anziani che vivono soli (2,8%), mentre tutte le tipologie restanti, con un'incidenza compresa fra il 10 e il 15%, si collocano su livelli intermedi di povertà. Anche la lettura dei trend al variare della tipologia familiare conferma le differenze di rischio di povertà tra i profili registrati nella fotografia aggiornata al 2009.

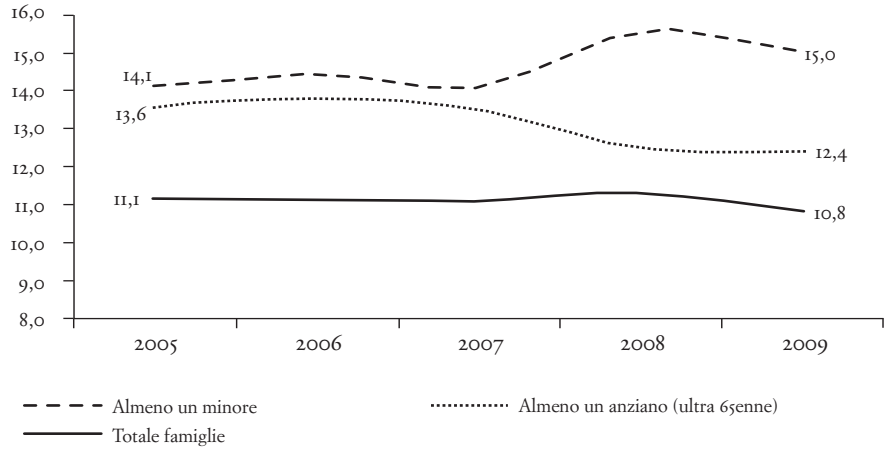
Infine la FIG. 6.17 conferma quanto emerso precedentemente: la presenza di minori in famiglia aumenta nettamente il rischio di povertà relativa; va tuttavia sottolineato che anche la presenza di anziani, seppur su livelli meno gravi, ha delle conseguenze sulla probabilità che la famiglia si trovi in condizione di indigenza relativa. Se al 2005 le differenze di rischio tra famiglie con minori e famiglie con anziani erano pressoché nulle, a partire dal 2007 il divario si è notevolmente ampliato, passando da 0,5 a 2,6 punti percentuali.

FIGURA 6.16
Incidenza di povertà relativa per tipologia familiare (Italia, valori percentuali, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

FIGURA 6.17
Incidenza di povertà relativa per presenza di minori o anziani in famiglia (Italia, valori percentuali, 2005-09)



Fonte: dati ISTAT, *La povertà in Italia*, cit.

6.4.3. La povertà multidimensionale

La definizione del fenomeno

Sino a questo punto del rapporto il concetto di povertà considerato si è fondato su un unico criterio definitorio, quello della spesa per consumi. La povertà tuttavia si basa su una visione più ampia, che può essere connessa ai più generali concetti di esclusione sociale e vulnerabilità. La povertà si manifesta infatti attraverso una pluralità di dimensioni, che investono molti aspetti della vita quotidiana fornendo un quadro di maggiore complessità. Essa si presenta quindi come una dimensione processuale più che di *status*, che tocca tutti gli ambiti delle relazioni umane (economico, politico, sociale, giuridico, psicologico). Una famiglia in condizioni di povertà in ottica multidimensionale si trova in uno stato di deprivazione complessa, in cui si vengono a sommare differenti svantaggi a causa dell'impossibilità di accedere a insiemi di diritti a causa da un lato di un deficit di risorse personali e dall'altro di impedimenti oggettivi di origine sociale[31].

In questo specifico studio, che rappresenta il proseguimento di un percorso di analisi avviato dalla Fondazione ESAE attraverso l'attività di ricerca dell'Osservatorio regionale sull'esclusione sociale della Lombardia (ORES)[32], si applicheranno metodologie basate sulla lettura dei fenomeni legati alla povertà nella loro complessità, con l'intento di definire uno specifico approccio da affiancare, come proposta teorica, ad altri riferibili all'ambito della multidimensionalità.

La metodologia di analisi

Lo stato di povertà di un individuo non dipende esclusivamente dalla sua disponibilità economica, ma dall'intreccio di fattori (o dimensioni) diversificati che, unitamente al reddito e al patrimonio, ne influenzano la qualità della vita[33]. Attraverso l'individuazione, la misura e il confronto di una serie di indicatori considerati sintomo di deprivazione è possibile stimare sia degli indici differenziati per dimensione di povertà sia un indice sintetico di povertà multidimensionale con cui predisporre graduatorie fra le regioni italiane. Ulteriore valore aggiunto allo studio è inoltre dato dalla lettura, a livello nazionale, dell'indice di povertà multidimensionale al variare della tipologia familiare d'appartenenza, con l'intento di individuare i profili familiari in cui, con maggiore probabilità, si concentrano disagi in più ambiti della vita.

Alla base di ogni lavoro sulla povertà multidimensionale si colloca la scelta delle dimensioni o degli ambiti da indagare. L'approccio qui utilizzato si appoggia sul-

31. J. Ballet, *L'exclusion: definitions et mécanismes*, L'Harmattan, Paris 2001.

32. G. Accolla, *Misure di povertà multidimensionale: la Lombardia nel contesto nazionale*, in ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2009*, cit.; G. Accolla, E. Chiappero Martinetti, *Multidimensionalità nelle analisi di benessere e problemi di comparazione*, in L. Pesenti, G. Rovati (a cura di), *La povertà emergente*, Guerini e Associati, Milano, in corso di stampa.

33. Ranci, *Le nuove disuguaglianze sociali*, cit.; E. Chiappero Martinetti, *La multidimensionalità del fenomeno: alcune analisi settoriali. Introduzione*, in IRER, *L'esclusione sociale in Lombardia. Caratteristiche, risposte e politiche*, Guerini e Associati, Milano 2007, pp. 125-8.

l'utilizzo delle dimensioni individuate dall'*Equalities Review* nel processo di misura della disuguaglianza[34], fra le quali sono stati in particolare selezionati gli ambiti più direttamente collegabili con un'effettiva condizione di povertà[35]. Si tratta, in particolare, di sei ambiti, per ognuno dei quali sono stati presi in esame una serie di indicatori interpretati come sintomo di deprivazione.

Gli indicatori elencati nella TAB. 6.2 vengono misurati a livello individuale con l'intento di focalizzare l'attenzione sulla fascia di popolazione più svantaggiata, in cui il sommarsi di molteplici disagi in differenti ambiti genera una condizione di povertà multidimensionale. La fonte statistica utilizzata è l'indagine ISTAT IT-SILC *Reddito e condizioni di vita*, utile per la multisettorialità delle informazioni raccolte. Tramite questi indicatori viene definito l'identikit di ciascun individuo, con età compresa fra i 18 e i 64 anni, identificando i sintomi di deprivazione che possiede in ciascuna dimensione come nel complesso delle dimensioni considerate.

Con l'intento di misurare il livello di diffusione della povertà, tenendo conto del grado di multidimensionalità della povertà stessa, e quindi dell'effettiva gravità della situazione di disagio, viene presa come riferimento la metodologia di misurazione proposta dall'Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI)[36]. Questo metodo di misura consiste nello stimare l'incidenza di povertà multidimensionale tenendo conto del numero di deprivazioni registrate dagli individui che vivono condizioni di privazione. Nel modello qui utilizzato, in particolare, la carenza reddituale (cioè il primo dei sintomi riportati nella TAB. 6.2) viene considerata condizione necessaria e sufficiente per far sì che un individuo venga individuato come povero. Tuttavia, grazie all'utilizzo della metodologia di Alkire e Foster, è possibile attribuire rilevanza anche al sommarsi di molteplici condizioni di svantaggio che aggravano ulteriormente la situazione degli individui.

34. La metodologia adottata dagli studiosi dell'*Equalities Review* si distingue dalla maggior parte degli studi empirici sulla povertà multidimensionale poiché la selezione delle dimensioni da indagare viene svolta attraverso un processo trasparente non condizionato dalla disponibilità di fonti informative: *in primis* hanno definito una lista di base partendo dai diritti umani riconosciuti a livello internazionale e successivamente l'hanno integrata e raffinata attraverso una forma di partecipazione democratica in grado di rendere tale lista attuale (T. Burchardt, *Foundations for Measuring Equality: A Discussion Paper for the Equalities Review*, Centre for Analysis of Social Exclusion - CASE, London School of Economics, Discussion Paper 111, June 2006, http://eprints.lse.ac.uk/6236/1/Foundations_for_measuring_equality_A_discussion_paper_for_the_Equalities_Review.pdf; T. Burchardt, P. Vizard, *Definition of Equality and Framework for Measurement: Final Recommendations of the Equalities Review Steering Group on Measurement*, Discussion Paper 120 CASE, April 2007, http://eprints.lse.ac.uk/6218/1/Definition_of_equality_and_framework_for_measurement.pdf; Idd., *Developing a Capability List: Final Recommendations of the Equalities Review Steering Group on Measurement*, Discussion Paper 121 CASE, April 2007; The Equalities Review, *Fairness and Freedom: The Final Report of the Equalities Review*, 2007, http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100807034701/http://archive.cabinetoffice.gov.uk/equalitiesreview/upload/assets/www.theequalitiesreview.org.uk/equality_review.pdf).

35. Vengono quindi escluse dall'analisi alcune dimensioni non direttamente collegate al concetto di povertà in termini economici: la capacità di vivere una lunga vita, di essere soddisfatti di se stessi, di partecipare a processi decisionali, di sapere di essere protetti e trattati equamente dalla legge e di godere della vita individuale, familiare e sociale.

36. S. Alkire, J. Foster, *Counting and Multidimensional Poverty Measurement*, OPHI Working Paper 32, December 2009 (http://www.ophi.org.uk/wp-content/uploads/OPHI-wp32.pdf).

TABELLA 6.2
Ambiti e indicatori indagati dall'indice ORES di povertà multidimensionale

Ambiti/dimensioni	Indicatori/sintomi di deprivazione
1. Qualità della vita materiale: capacità economica	1. Appartenere a una famiglia a basso reddito[1] 2. Appartenere a una famiglia che non può sostenere una spesa imprevista di 1.000 euro
2. Qualità della vita materiale: soddisfazione dei bisogni primari	1. Appartenere a una famiglia che non può permettersi, se lo desidera, carne, pollo o pesce almeno una volta ogni due giorni 2. Appartenere a una famiglia che ha avuto momenti in cui non aveva soldi per pagare le spese per malattie 3. Appartenere a una famiglia in arretrato sul pagamento mutuo-affitto 4. Appartenere a una famiglia che vive in condizioni di sovraffollamento[2] 5. Appartenere a una famiglia che vive in una casa in cattive condizioni 6. Appartenere a una famiglia che non può permettersi di riscaldare adeguatamente l'abitazione in cui vive 7. Appartenere a una famiglia che non può permettersi almeno due dei seguenti beni: lavatrice, lavastoviglie, PC, televisore a colori 8. Appartenere a una famiglia che non ha l'automobile perché non può permettersela
3. Salute	1. Avere stato di salute autodichiarato basso o medio-basso 2. Avere malattie croniche o invalidità che riducono l'autonomia in modo continuo o per esigenze importanti della vita quotidiana
4. Educazione	1. Non aver terminato la scuola dell'obbligo[3]
5. Lavoro	1. Essere disoccupato 2. Avere condizione occupazionale precaria e basso profilo professionale (reddito inferiore a 1.000 euro al mese) 3. Lavorare meno di 30 ore a settimana perché non ha trovato un lavoro a tempo pieno
6. Percezione della sicurezza fisica	1. Vivere in una zona con problemi di inquinamento, sporcizia o altri problemi ambientali causati dal traffico o dalle attività industriali 2. Vivere in una zona con problemi di criminalità, violenza o vandalismo

1. Secondo la metodologia ufficiale Eurostat vengono considerate a basso reddito le famiglie con reddito inferiore al 60% della mediana della distribuzione dei redditi delle famiglie italiane. La scala d'equivalenza adottata è la OECD modificata.
2. I parametri soglia adottati sono quelli definiti dal regolamento per l'assegnazione degli alloggi dell'edilizia residenziale pubblica, secondo il quale è considerato in sovraffollamento un alloggio di dimensione inferiore ai 16,8 mq con uno o due abitanti, compresa fra i 16,8 e i 33,6 mq con tre abitanti, compresa fra i 33,6 e i 50,4 mq con quattro o cinque abitanti, compresa fra i 50,4 e i 67,2 mq con sei abitanti e inferiore agli 84 mq con sette o più abitanti.
3. Come livello di scuola dell'obbligo è stato considerato il diploma di scuola media inferiore per i nati dopo il 1956 compreso (individui che avevano al massimo 10 anni nel 1966, quando la scuola media inferiore è diventata obbligatoria), mentre per i nati prima del 1956 si è considerata la licenza elementare.

Dal punto di vista operativo, il metodo proposto corregge la tradizionale incidenza di povertà attraverso la stima dell'*adjusted headcount ratio*[37]. Questa nuova misura, calcolabile sia a livello di singolo ambito/dimensione sia complessivamente attraverso un indice di povertà multidimensionale, può essere interpretata come il numero complessivo di privazioni registrate nel totale della popolazione sul numero massimo di privazioni di cui essa può fare esperienza (cioè nell'ipotesi teorica che tutti gli individui soffrano di tutti i sintomi di privazione considerati).

Le stime di povertà multidimensionale in Italia e nelle regioni italiane

Come si è precedentemente osservato, il metodo qui proposto, utilizzato nell'ambito della metodologia di ORES, consente sia la definizione di una graduatoria complessiva delle regioni italiane in termini di diffusione della povertà multidimensionale sia graduatorie specifiche differenziate in base alla dimensione o ambito di vita considerato. Le graduatorie delle regioni, ordinate dalla meno povera alla più povera in base all'indice generale e ai singoli indici per dimensione, vengono riportate nella TAB. 6.3. L'indice ORES di povertà multidimensionale e gli indici relativi a ciascun ambito di povertà assumono valori compresi fra 0 (valore ipotetico in caso di povertà nulla) e 100 (valore ipotetico in caso di povertà massima).

Come si può osservare, ai primi posti si posizionano le regioni settentrionali, con bassi livelli di povertà multidimensionale, nella fascia intermedia le regioni del Centro Italia e in coda le regioni del Sud e le isole. Se, in generale, la graduatoria delle regioni appare in accordo con quanto ci si poteva attendere, è tuttavia interessante osservare che quando si passa alla lettura per singolo ambito di povertà emergono differenze significative.

Le regioni del Nord Italia mostrano prestazioni migliori negli ambiti più materiali, quali la capacità economica e di soddisfazione dei bisogni primari, e in termini di salute della popolazione, mentre sono generalmente più carenti rispetto al resto del paese nella dimensione "percezione della sicurezza fisica", che misura il grado di disagio dovuto a problemi ambientali o di criminalità. È tuttavia necessario specificare che gli indicatori utilizzati per la misura di questa dimensione si basano su valutazioni soggettive degli individui e quindi non rispecchiano necessariamente lo stato reale dei fatti. Valori più elevati potrebbero quindi essere attribuibili all'effetto di una maggiore sensibilità e attenzione dei soggetti al problema.

La dimensione della sicurezza è peraltro l'unica in cui alcune regioni del Sud Italia registrano livelli più elevati di prestazione, mentre per tutti gli altri ambiti, fra cui in particolare quelli relativi alla capacità economica e di soddisfazione dei bisogni primari, si osservano livelli di difficoltà più elevati rispetto al resto del paese.

37. L'*adjusted headcount ratio* è calcolato come il prodotto fra l'*headcount ratio* (incidenza di individui con almeno il sintomo di povertà reddituale ritenuto condizione necessaria) e la frazione dei possibili ambiti in cui è deprivata la media delle persone povere. Esso assume valore compreso fra 0 (povertà nulla: nessuno in povertà) e 100 (povertà massima: tutti in povertà in tutti gli ambiti).

TABELLA 6.3
Ranking fra le regioni italiane secondo l'indice ORES di povertà multidimensionale (2008)

	Indice di povertà multidimensionale		Capacità economica		Soddisfazione dei bisogni primari		Salute		Educazione		Lavoro		Percezione della sicurezza fisica	
	Grad.	Punt.	Grad.	Punt.	Grad.	Punt.	Grad.	Punt.	Grad.	Punt.	Grad.	Punt.	Grad.	Punt.
Italia	–	7,6	–	13,1	–	5,4	–	4,6	–	5,6	–	8,6	–	17,1
Trentino-A. A.	1	1,1	1	2,5	2	2,6	1	3,1	9	3,9	1	4,5	6	9,8
Valle d'Aosta	2	2,2	5	5,5	1	2,0	4	3,9	1	3,2	1	4,5	2	7,1
Lombardia	3	2,7	2	5,3	4	3,2	3	3,6	12	4,5	5	5,0	17	17,8
Veneto	3	2,7	6	5,7	3	2,6	8	4,2	3	3,3	3	4,8	13	15,1
Emilia-Romagna	5	2,8	4	5,3	7	3,4	6	4,0	3	3,3	10	7,1	12	14,6
Toscana	6	2,9	3	5,3	6	3,4	10	4,3	7	3,7	3	4,8	15	17,4
Friuli V. G.	7	3,0	7	6,6	9	3,5	7	4,0	5	3,4	6	6,3	11	12,6
Marche	8	3,9	9	7,4	14	4,4	13	4,4	1	3,2	8	6,7	8	11,3
Piemonte	9	4,0	8	7,0	10	3,7	9	4,2	11	4,2	7	6,6	18	21,5
Liguria	10	4,9	10	8,9	11	3,8	2	3,1	8	3,8	9	6,8	16	17,6
Abruzzo	11	5,2	11	10,2	5	3,3	5	3,9	15	6,5	11	7,8	3	7,4
Umbria	12	5,4	13	11,2	8	3,4	12	4,4	6	3,5	12	8,3	9	11,3
Lazio	13	5,9	12	10,9	13	4,3	15	4,8	10	4,1	14	9,9	19	22,7
Molise	14	7,0	14	15,2	12	3,8	16	5,3	13	5,3	13	8,9	1	3,4
Sardegna	15	9,8	15	17,7	16	7,8	20	8,1	14	5,7	18	13,3	7	9,8
Puglia	16	12,3	16	21,6	18	8,3	11	4,3	19	9,0	16	12,3	10	12,0
Basilicata	17	12,3	17	22,3	17	8,1	19	6,9	16	6,5	15	12,2	5	9,6
Calabria	18	14,4	18	27,9	15	7,1	18	6,9	17	8,1	20	14,9	4	8,0
Sicilia	19	18,5	20	29,5	20	11,2	17	5,8	18	8,6	19	14,5	14	15,7
Campania	20	18,9	19	28,8	19	10,8	14	4,6	20	10,2	17	12,7	20	28,4

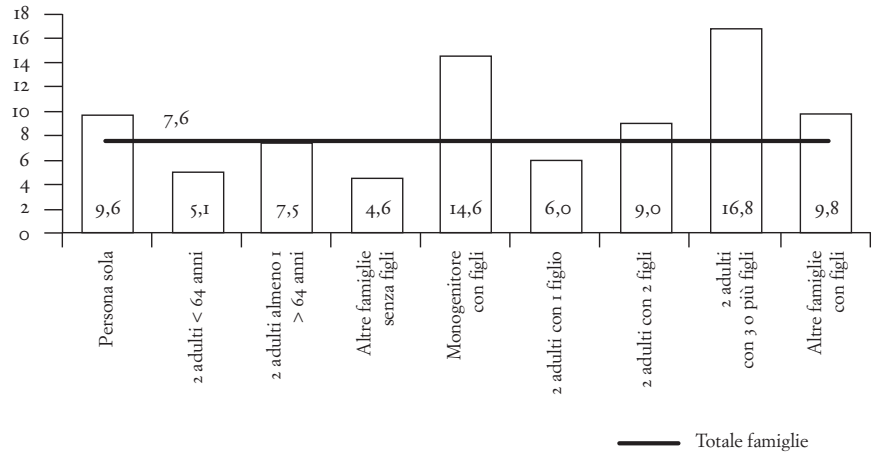
Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT IT-SILC, *Reddito e condizioni di vita. Anno 2008.*

Profili familiari in povertà multidimensionale

Se la lettura della diffusione della povertà assoluta e di quella relativa mettono in evidenza come alcune specifiche tipologie familiari siano generalmente a maggior rischio di povertà rispetto ad altre, questo fenomeno appare ancora più evidente quando si valuta come varia l'indice di povertà multidimensionale in base alla tipologia familiare d'appartenenza dell'individuo.

Come mostra la FIG. 6.18, l'indice assume valori nettamente differenti a seconda del tipo di famiglia considerata: si riscontra un rischio di povertà multidimensionale doppio rispetto alla media nelle famiglie monogenitoriali e nelle coppie con tre o più figli e un rischio in ogni caso superiore alla media nelle coppie con due figli, nelle altre famiglie con figli (ad esempio coppia con figli e genitori a carico), nelle persone sole (spesso anziane) e nelle coppie anziane. In sintesi, ancora una volta emergono con chiarezza come fattori di rischio più rilevanti l'avere figli a carico e in secondo luogo l'essere anziano.

FIGURA 6.18
Indice ORES di povertà multidimensionale al variare della tipologia familiare di appartenenza (Italia, 2008)



Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT IT-SILC, *Reddito e condizioni di vita*, cit.

Rispetto agli indicatori ufficiali di povertà, l'indice multidimensionale ORES, attraverso la lettura disaggregata per dimensione, permette anche l'individuazione degli ambiti di vita in cui le famiglie mostrano maggiori difficoltà.

Come mostra la TAB. 6.4, per quanto riguarda gli ambiti "capacità economica" e "soddisfazione dei bisogni primari" emerge lo stesso quadro risultante dall'indice generale, con elevato rischio soprattutto per le famiglie con più figli e quelle mono-

TABELLA 6.4
Indice ORES di povertà multidimensionale per ambito di povertà al variare della tipologia familiare di appartenenza (Italia, 2008)

	Graduatoria fra le tipologie	Indicatore di povertà multidimensionale	Capacità economica	Soddisfazione dei bisogni primari	Salute	Educazione	Lavoro	Percezione della sicurezza fisica
Totale famiglie	–	7,6	13,1	5,4	4,6	5,6	8,6	17,1
Persona sola	6	9,6	16,2	6,6	5,4	5,6	6,4	16,8
2 adulti < 64 anni	2	5,1	8,2	4,2	6,0	4,3	6,1	18,2
2 adulti almeno 1 > 64 anni	4	7,5	13,1	5,8	11,5	7,2	6,5	18,3
Altre famiglie senza figli	1	4,6	7,0	4,9	6,3	6,5	11,4	16,2
Monogenitore con figli	8	14,6	26,3	7,7	3,0	4,2	9,3	20,6
2 adulti con 1 figlio	3	6,0	11,7	4,5	3,1	4,5	7,9	16,5
2 adulti con 2 figli	5	9,0	16,8	5,1	1,7	4,6	6,6	16,5
2 adulti con 3 o più figli	9	16,8	30,9	8,6	1,7	9,2	6,8	16,7
Altre famiglie con figli	7	9,8	15,3	7,0	3,9	6,6	12,6	18,1

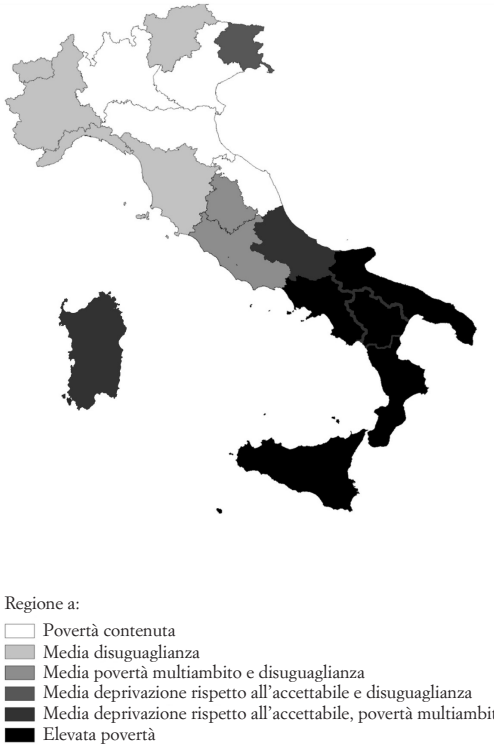
Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT IT-SILC, *Reddito e condizioni di vita*, cit.

genitoriali. I problemi di salute e le carenze in educazione, come ci si poteva facilmente attendere, riguardano invece maggiormente gli anziani, mentre si osserva maggiore difficoltà nel percepire sicurezza fisica nelle famiglie monogenitoriali.

6.4.4. Misure di povertà a confronto

Dopo aver analizzato i livelli di diffusione della povertà secondo i tre differenti approcci considerati (assoluto, relativo e multidimensionale), una loro lettura congiunta rappresenta un'utile strumento di descrizione sintetica del fenomeno delle povertà nel suo complesso. Tale analisi consente infatti l'individuazione di gruppi di regioni omogenee e quindi con caratteristiche simili in termini di livello con cui le differenti povertà considerate si manifestano.

FIGURA 6.19
Classificazione delle regioni italiane in base ai livelli incrociati di incidenza di povertà assoluta, relativa e multidimensionale (2008)



Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati ISTAT, *I consumi delle famiglie. Anno 2008*, e IT-SILC, *Reddito e condizioni di vita*, cit.

Le regioni italiane sono state quindi classificate in sei gruppi secondo i seguenti criteri[38]:
a) *povertà contenuta*: bassa povertà assoluta, relativa e multidimensionale;
b) *media disuguaglianza*: bassa povertà assoluta e multidimensionale e media povertà relativa;
c) *media povertà multiambito e disuguaglianza*: bassa povertà assoluta e media povertà relativa e multidimensionale;
d) *media deprivazione rispetto all'accettabile e disuguaglianza*: bassa povertà multidimensionale e media povertà assoluta e relativa;
e) *media deprivazione rispetto all'accettabile e povertà multiambito ed elevata disuguaglianza*: media povertà assoluta e multidimensionale ed elevata povertà relativa;
f) *elevata povertà*: media povertà assoluta ed elevata povertà relativa e multidimensionale.

Come si può osservare dalla FIG. 6.19, anche secondo la lettura incrociata dei differenti approcci permane una evidente divisione fra il Centro-Nord e il Meridione. La colorazione per grado di povertà dal nero (caso più grave) al bianco (caso meno grave) pone inoltre in evidenza un graduale miglioramento della situazione passando dal Sud Italia verso il Nord.

In questo quadro emerge tuttavia la situazione anomala del Friuli Venezia Giulia, che rispetto alle altre regioni settentrionali fa registrare livelli più elevati di povertà assoluta e quindi di deprivazione rispetto agli standard minimi accettabili nel paese.

6.5
La povertà manifesta: gli assistiti dal terzo settore

L'esperienza di ricerca sviluppata dalla Fondazione ESAE ha mostrato l'utilità di non fare riferimento esclusivo a competenze scientifiche e alle pur essenziali analisi quantitative tradizionali. Quando si trattano temi di grande complessità quale quello della povertà, infatti, un significativo valore aggiunto è dato dalla possibilità di integrare dati di fonte ufficiale con ulteriori informazioni statistiche raccolte da chi effettivamente vive a diretto contatto con individui e famiglie in situazione di disagio.

Un ruolo cruciale per l'identificazione delle aree di bisogno viene quindi dato alle organizzazioni che appartengono al mondo del *non profit* o del terzo settore, che rappresentano interlocutori insostituibili delle politiche pubbliche. È infatti opportuno che questo mondo organizzato divenga un interlocutore non solo nella fase della prevenzione e dell'azione riparativa, ma anche nella fase dello studio e dell'analisi dei fenomeni che esso incontra direttamente.

Sulla base dei dati forniti dai centri di sostegno del privato sociale è possibile realizzare un approfondimento sulla componente "materiale" e manifesta della povertà in Italia, quella cioè che risulta maggiormente esposta alle condizioni di disagio nelle

38. Vengono considerate a bassa povertà (che sia assoluta, relativa o multidimensionale) le regioni con incidenza del fenomeno inferiore al 5% delle famiglie, a media povertà quelle con incidenza compresa fra il 5 e il 10% e a elevata povertà quelle in cui si supera una diffusione del 10%.

esigenze primarie del vivere. Con l'espressione "povertà materiale" si intende in particolare l'incapacità nel far fronte ai bisogni primari come nutrirsi, vestirsi, avere cura della propria salute, della propria igiene ecc.[39]. In particolare gli enti e le istituzioni monitorati posseggono tre caratteristiche fondamentali: il carattere privato-sociale; l'offerta gratuita del servizio; la risposta concreta ad almeno uno dei seguenti *basic needs*:
– alimentazione: servizio mensa, distribuzione cibo;
– salute: cure sanitarie e distribuzione di farmaci;
– abitazione: dormitori, case d'accoglienza, strutture residenziali;
– abbigliamento: distribuzione abbigliamento;
– igiene: servizi per l'igiene (docce);
– reddito minimo vitale: erogazione di contributi monetari, pagamento utenze.

Per l'individuazione delle realtà privato-sociali che si occupano della lotta alla povertà materiale si è deciso di utilizzare l'ampio archivio informativo a disposizione della Fondazione Banco alimentare. Tale scelta è dettata da una serie di caratteristiche proprie di questa fonte informativa[40]:
– il Banco alimentare possiede una struttura informativa e distributiva che permette di archiviare e incontrare realtà diverse che afferiscono a filiere di aiuto eterogenee (cooperative, organizzazioni di volontariato, Caritas, Conferenze San Vincenzo ecc.);
– le oltre 8.000 realtà sostenute dal Banco alimentare intercettano persone che hanno difficoltà a soddisfare un bisogno primario per eccellenza (il bisogno di cibo), assumibile come indicatore diretto di una condizione di povertà materiale;
– gli enti facenti parte di questa rete sono distribuiti sull'intero territorio nazionale e differiscono fra loro anche in termini di dimensione: si passa infatti da piccoli enti con pochi utenti (ad esempio le comunità d'accoglienza) a grandi realtà con centinaia di utenti all'anno (ad esempio le mense).

Secondo gli ultimi dati disponibili, aggiornati al 31 dicembre 2009, gli enti di terzo settore che offrono servizi di contrasto alla povertà in Italia, convenzionati con la Fondazione Banco alimentare, ammontano a 8.154 unità. Una parte significativa di questi enti si colloca nel Nord-Est del paese (2.270 enti), mentre, in opposto, le isole risultano la ripartizione a minor presenza di enti (1.351).

Complessivamente queste oltre 8.000 realtà, nel corso del 2010, hanno assistito quasi 1 milione e mezzo di persone in condizione di difficoltà e indigenza. La TAB. 6.5 riporta il numero di assistiti nelle cinque ripartizioni territoriali mostrando come si passi dalle circa 250.000 persone assistite nel Centro Italia alle oltre 335.000 assistite nel Nord-Ovest. Va sottolineato che tali dati, presi in termini assoluti, hanno valore informativo circa l'intensità del servizio offerto, ma non sono in grado di indicare una maggiore o minore diffusione di povertà materiale manifesta, se non quando, come vedremo più avanti, vengono rapportati all'effettiva dimensione, in termini di popolazione residente, di ciascuna ripartizione.

39. G. C. Blangiardo, S. Rimoldi, *Atlante statistico della povertà materiale*, in ORES, *L'esclusione sociale in Lombardia. Rapporto 2009*, cit., pp. 41-59.
40. G. Rovati, *Chi scende e chi sale: i poveri nell'anno della crisi*, ivi, pp. 85-123.

TABELLA 6.5
Enti, assistiti e popolazione residente (Italia e ripartizioni, 2010)

Ripartizione	Enti	Assistiti	Popolazione residente
Nord-Ovest	2.270	336.265	16.016.223
Nord-Est	1.577	315.573	11.570.346
Centro	1.547	251.034	11.872.330
Sud	1.409	284.523	14.166.033
Isole	1.351	298.747	6.715.396
Italia	8.154	1.486.142	60.340.328

Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati Fondazione Banco alimentare.

FIGURA 6.20
Dimensione media degli enti: numero di assistiti per ente (ripartizioni italiane, 2010)

Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati Fondazione Banco alimentare.

L'avere una minore presenza di enti non implica necessariamente che in una ripartizione i livelli di offerta di aiuti siano inferiori rispetto alla media. Osservando infatti la dimensione media degli enti per ripartizione, misurata attraverso il numero medio di assistiti per ente, emerge un quadro abbastanza eterogeneo. Rispetto a un dato medio nazionale di 182 assisiti si osserva infatti che nelle isole, se è vero che vi è una minore presenza di enti, mediamente si tratta di realtà più grandi (in media 221 assistiti); di contro nell'area nord-occidentale del paese, zona a maggior presenza di enti, essi sono mediamente di dimensione più piccola (148 assistiti per ente). Anche nel Centro gli enti sono più piccoli della media nazionale, mentre le dimensioni medie degli enti del Nord-Est e del Meridione si collocano vicine al dato complessivo italiano.

Come si è precedentemente osservato, rapportando il numero degli assistiti alla popolazione residente in ciascuna ripartizione è possibile stimare i livelli di povertà materiale manifesta. Si parla di povertà manifesta in quanto è evidente come non si stia facendo riferimento al totale dei poveri presenti nel paese, bensì a quelli che decidono di manifestare il proprio bisogno, chiedendo aiuto a enti di terzo settore in grado di offrire risposta concreta alle necessità espresse. Va ulteriormente considerato che spesso domanda e offerta si condizionano a vicenda; pertanto, il numero di persone che chiedono aiuto è condizionato anche dall'effettiva presenza sul territorio di realtà che possono rispondere a tale aiuto. In altri termini, livelli di povertà materiale manifesta più elevati sono il risultato dell'effetto congiunto di una reale maggiore presenza di povertà, ma anche di una presenza più significativa di enti che offrono servizi di contrasto alla povertà.

Tali informazioni risultano in ogni caso di grande utilità in quanto rappresentano livelli minimi reali e certi di povertà: quando si arriva a chiedere aiuto si è certamente in condizione di bisogno; inoltre il rapporto diretto fra ente e assistito garantisce una verifica sul fatto che gli assistiti siano in effettiva condizione di necessità.

Complessivamente gli enti convenzionati con la rete Banco alimentare assistono il 2,5% della popolazione residente. A livello territoriale spicca in negativo il caso delle isole, con un livello di povertà materiale manifesta al 4,4%, seguite dall'area nord-orientale (2,7%) e infine dalle tre ripartizioni restanti, in cui la quota di assistiti sui residenti si colloca intorno al 2% (FIG. 6.21).

Infine, i dati forniti dalla Fondazione Banco alimentare consentono una lettura dettagliata sulla tipologia di persone che vengono assistite. Gli enti, e di conseguenza i relativi assistiti, vengono infatti ripartiti in tre specifiche classi in base all'intensità del bisogno espresso e/o dell'aiuto fornito dall'ente:

1. Indigenti più disagiati: utenti che non hanno alcuna possibilità di sostentamento o comunque tale possibilità è al di sotto del limite di sopravvivenza. Si tratta di persone assistite per l'intero anno a domicilio o tramite strutture (mense, centri d'accoglienza, gruppi di assistenza continuativa a famiglie, anziani, ragazze madri ecc.).
2. Indigenti assistiti per tutta la giornata e per l'intero anno: utenti per i quali l'assistenza è svolta in case-famiglia (comunità per minori e ragazze madri), comunità per disabili, comunità per tossicodipendenti o malati di AIDS, ospizi, orfanotrofi.
3. Indigenti assistiti saltuariamente: utenti per i quali l'assistenza è svolta, con cadenza periodica, da gruppi di assistenza a famiglie, anziani ecc. o è svolta in asili, scuole materne, colonie estive ecc.

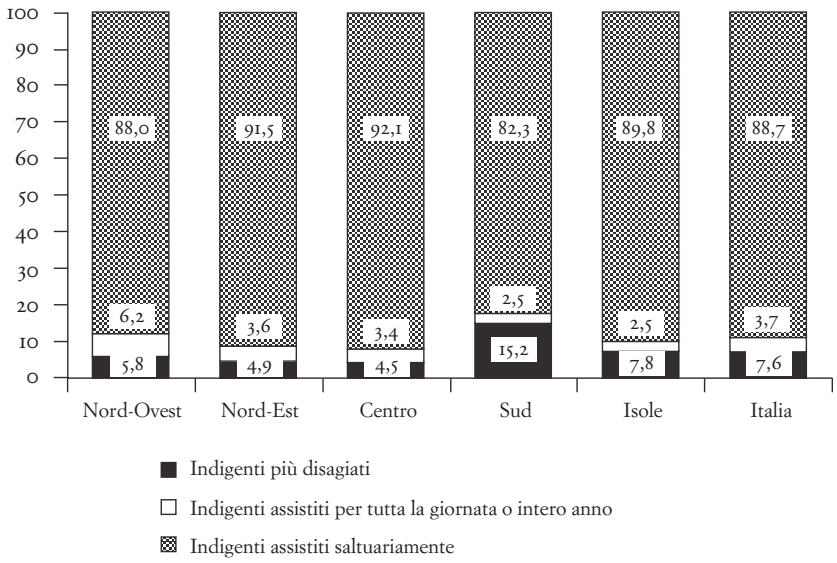
FIGURA 6.21
Livelli di povertà manifesta: numero di assistiti per 100 residenti (ripartizioni italiane, 2010)

Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati Fondazione Banco alimentare.

Complessivamente in Italia l'88,7% degli utenti viene assistito saltuariamente, il 3,7% è assistito per tutta la giornata e l'intero anno, mentre nel 7,6% dei casi si tratta di indigenti in grave rischio che hanno possibilità di sostentamento inferiori al limite di sopravvivenza.

Passando al dettaglio territoriale, va sottolineato come nelle isole e soprattutto nel Sud i casi di indigenza più disagiata siano mediamente più diffusi rispetto al resto del paese: la quota di questa tipologia di assistiti pesa infatti rispettivamente per il 7,8 e per il 15,2%, contro un dato nazionale al 7,6%.

FIGURA 6.22
Distribuzione percentuale degli assistiti per tipologia (Italia e ripartizioni, 2010)



Fonte: elaborazioni Fondazione ESAE su dati Fondazione Banco alimentare.

Inferiore è invece la diffusione dei casi gravi nel Centro e nel Nord del paese, dove gli indigenti più disagiati pesano fra il 4,5 e il 6%, mentre nel Nord-Ovest va segnalata una presenza significativa di assistiti per tutta la giornata e per l'intero anno (si tratta generalmente di comunità) che raggiunge il 6,2% contro un dato nazionale al 3,7%.

6.6
Conclusioni

I dati fin qui commentati confermano dunque l'immagine complessa e multiforme di una società in cui gli spazi del rischio e della vulnerabilità sociale nelle famiglie sono in crescita. Non siamo più di fronte a un quadro tradizionale in cui le politiche sociali si devono interessare innanzitutto di settori periferici della società, tendenzialmente esclusi dal mercato del lavoro e sociologicamente descrivibili con una certa facilità. La vulnerabilità sociale oggi si proietta ben al di là delle fasce deboli e in marginalità economica, per spingersi in profondità dentro quello che con una buona dose di semplificazione possiamo definire ancora "ceto medio" [41].

Indipendentemente dall'approccio teorico o metodologico utilizzato per provare a cogliere i differenti aspetti della povertà, sia esso tradizionale (come nel caso de-

41. Cfr. OECD, *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, OECD, Paris 2008.

gli indicatori di povertà assoluta e relativa) o maggiormente innovativi (approcci multidimensionali, ma anche tentativi di quantificazione della povertà attraverso l'utilizzo delle banche dati degli enti assistenziali), si conferma sopra ogni altra considerazione l'impressione di una crescente sofferenza delle famiglie e di quelle numerose in particolare, con concentrazioni decisamente superiori alla media nelle regioni del Sud e nelle isole. Appare dunque un evidente effetto di polarizzazione nella distribuzione della povertà tra le famiglie italiane. Famiglie che sono peraltro quelle che più tipicamente contribuiscono ai compiti di cura di minori, anziani, disabili, vivendo, al pari delle altre, le difficoltà di conciliare i compiti di cura con altre esigenze (prime quelle lavorative).

Resta naturalmente aperto il problema della modalità più adeguata di identificazione della platea dei bisognosi, propedeutica alla definizione di indicatori attendibili da utilizzare come base di riferimento per le politiche pubbliche. L'utilizzo da parte dell'ISTAT di un indicatore di povertà assoluta appare, per quanto perfettibile, maggiormente coerente con la necessità di individuazione di famiglie in effettivo stato di necessità. La povertà relativa rappresenta invece più correttamente una misura di diseguaglianza, che si sposta al modificarsi della distribuzione del reddito, ed è dunque fortemente collegata al contesto. Risulta proprio per questo scarsamente utilizzabile ai fini delle politiche pubbliche, non riuscendo a tenere conto di elementi rilevantissimi legati ad esempio al patrimonio, al risparmio, al credito disponibile. Al di là degli attuali indicatori di povertà, è utile approfondire l'analisi attraverso indicatori multidimensionali del benessere, capaci di tenere in conto sempre di più non soltanto la dimensione economica del *continuum* benessere-malessere, ma anche di tutti gli elementi che contribuiscono al benessere complessivo della persona, similmente a quanto viene fatto dall'ONU con l'Indice di sviluppo umano calcolato per i paesi in via di sviluppo. Rappresenterebbe in sostanza un indicatore di soglia minima più preciso per determinare gli elementi di tutela necessari a garantire una vita dignitosa alle persone più fragili.

7
Federalismo e welfare familiare

di *Luca Antonini*

7.1
Premessa: verso il federalismo fiscale ovvero verso una nuova responsabilità nelle politiche di spesa

Da tempo l'Italia è vittima di una anomalia strutturale: il cantiere federalista è stato avviato solo a metà, sul lato delle funzioni amministrative (riforma Bassanini del 1998) e di quelle legislative (riforma costituzionale del Titolo V del 2001), rimanendo invece fermo sul fronte del finanziamento, affossato in un modello di sostanziale "finanza derivata".

Da questo punto di vista, è assolutamente opportuno precisare che il federalismo in Italia esiste già dal 2001, quando la riforma costituzionale approvata sul finire della XIII legislatura ha decentrato importanti funzioni legislative e amministrative alle Regioni. Con quella riforma, infatti, sono state grossolanamente decentrate in Italia funzioni legislative e amministrative per un volume equivalente a quello del Canada (si pensi al trasferimento della competenza relativa alle grandi reti di trasporto), ma sul fronte del finanziamento si è rimasti interni a un modello di sostanziale finanza derivata (grado di decentramento fiscale – inteso come effettivo potere di autonomia impositiva – Canada: 0,432; Italia: 0,082. Fonte: IEB su dati OCSE).

Per effetto di questa situazione in Italia si verifica oggi la seguente situazione. Sottraendo dalla spesa tanto statale quanto locale le voci relative alla spesa per interessi (questa prevalentemente statale) e la spesa per personale, si ha che la spesa "discrezionale" confrontabile in termini omogenei è: *a*) per la parte statale pari a circa 84 miliardi di euro (al netto dei trasferimenti ai governi locali); *b*) per la parte locale pari a circa 171 miliardi di euro (al netto dei trasferimenti interni al comparto dei governi locali)[1]. Con una specifica fondamentale: mentre la spesa statale è prevalentemente finanziata con le tasse pagate dai cittadini (e con il ricorso al debito pubblico, per cui lo Stato ha propria essenziale responsabilità e per cui paga interessi passivi), la spesa locale è fatta da governi che hanno il potere di spesa ma non il dovere di presa fiscale, così risultando fiscalmente irresponsabili. È questa la stortura della nostra finanza pubblica, una stortura che è tanto politica quanto economica.

1. Così la *Relazione sul federalismo fiscale* (http://www.mef.gov.it/documenti/open.asp?idd=24722), presentata il 30 giugno 2010 alle Camere.

In Italia si è realizzata quindi una anomalia istituzionale, caratterizzata da una forte dissociazione della responsabilità impositiva da quella di spesa: metà dell'amministrazione pubblica è, in Italia, fuori dal vincolo democratico fondamentale *no taxation without representation*. Anzi è l'opposto: è una metà che ha il potere di spesa pubblica senza avere il dovere e l'onere della presa fiscale.

Peraltro, con la riforma costituzionale del 2001 sono stati anche eliminati i controlli che esistevano sui sistemi locali (ad esempio è stato abolito, riguardo ai Comuni, il controllo dei CO.RE.CO.); non essendo però stato introdotto tempestivamente quel meccanismo di responsabilizzazione costituito dal federalismo fiscale, interi settori della spesa pubblica decentrata, soprattutto al Sud, sono andati fuori controllo.

Per evidenziare le distorsioni dell'attuale sistema di finanza derivata – che il federalismo fiscale mira a correggere – basta ricordare che oggi la compartecipazione IVA a favore delle Regioni ha assunto la forma di un trasferimento negoziato (soprattutto a seguito del blocco retroattivo, con l'accordo cosiddetto di Santa Trada nel luglio 2005, del meccanismo del D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 56). L'aliquota della compartecipazione, inizialmente pari al 25,7%, ha via via raggiunto il 44,72% nel 2008. Tutto ciò nell'ambito dei vari "patti per la salute", dove la percentuale dell'aliquota è stata frutto tanto di estenuanti negoziazioni delle Regioni con il governo quanto (almeno in parte) di estemporanei criteri di riparto tra le Regioni. Il fatto che l'aliquota di compartecipazione IVA, che viene peraltro sempre determinata con decreto ministeriale *ex post* rispetto alla spesa concordata, sia quasi raddoppiata in dieci anni dimostra che l'aggancio tributario "versione IVA" del finanziamento della spesa per la sanità costituisce, in realtà, un trasferimento sostanzialmente incondizionato dal bilancio statale. In teoria si tratterebbe di un *tax price*, del prezzo fiscale pagato per il godimento di un servizio pubblico; in realtà si tratta di un meccanismo tipo Bancomat. Va infine aggiunto che la compartecipazione IVA è assegnata alle Regioni sulla base dei consumi ISTAT, che però non considerano l'evasione fiscale. Se in una Regione tutte le operazioni IVA avvenissero in nero, senza dare alcun gettito, comunque la stessa Regione riceverebbe invariata la sua quota di IVA dal comparto nazionale.

Peraltro, l'organizzazione sanitaria (che mediamente assorbe circa l'80% dei bilanci regionali) è, per giurisprudenza costituzionale, materia di competenza esclusiva regionale. Ma lo Stato ha continuato nei ripiani a piè di lista, stile anni Ottanta. Ad esempio, il decreto cosiddetto salva-deficit di giugno 2007 e la finanziaria per il 2008 hanno stanziato la cifra enorme di 12,1 miliardi di euro a favore di cinque Regioni in rosso sulla sanità (Abruzzo, Campania, Lazio, Molise, Sicilia).

Nel complesso la situazione della sanità di alcune Regioni è allarmante: lo strumento del commissariamento, introdotto nel 2005, doveva essere l'eccezione, ma è diventato la regola in una vasta parte dell'Italia. Oggi sono cinque le Regioni commissariate sulla sanità e otto quelle impegnate in piani di rientro dai disavanzi.

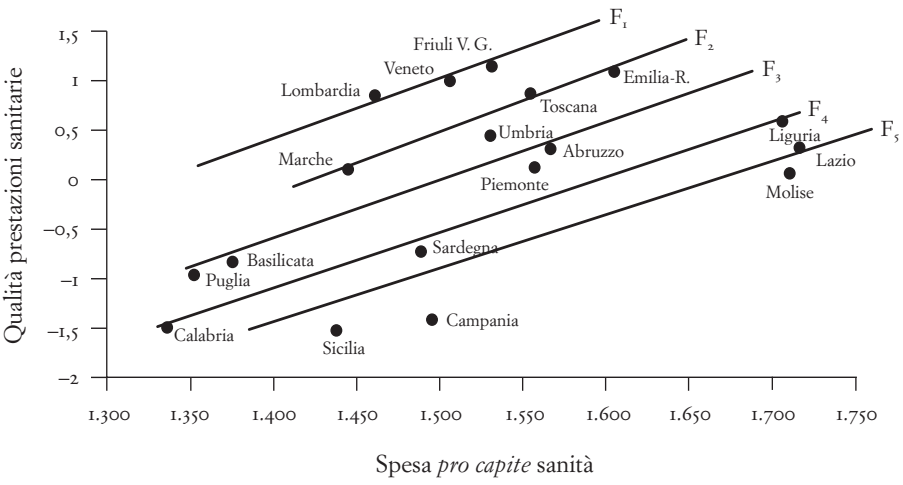
In Italia ci sono poi differenze ingiustificate, basta leggere le relazioni regionali della Corte dei conti: non è concepibile che una sacca per le trasfusioni costi in Calabria quattro volte di più di quanto costa in Emilia-Romagna o che la spesa *pro capite* per bambino negli asili nido a Roma sia di 16.000 euro e di 7.000 a Modena,

che pure è un modello premiato a livello internazionale. Si possono citare ancora alcune anomalie nell'acquisto di attrezzature, quali ad esempio una TAC a 64 *slices* che costa 1.027.000 euro in Emilia-Romagna e 1.397.000 euro in Lazio, con una differenza di 370.000 euro, pari al 36%. Per quanto concerne i dispositivi medici di uso frequente, una siringa da 5 mm in Sicilia costa 0,05 euro contro 0,03 euro della Toscana. Quasi il doppio. Ancora, la Campania riceve *pro capite* per la sanità più risorse della Lombardia, ma mentre la qualità della sanità lombarda ha un indice di qualità di + 0,9, quella della Campania di – 1,4. Le migrazioni sanitarie al Nord sono in forte aumento.

In un momento così grave di crisi finanziaria a livello internazionale, non ci si può permettere questo disordine interno a livello nazionale. Non si tratta, in questi casi, di gap strutturali o altro: sono solo differenze ingiustificate che poi ricadono sulla fiscalità generale, cioè sui contribuenti. In Calabria, dove alcuni ospedali hanno anche 20 dipendenti per posto letto, la gente scappa e la Regione spende 280 milioni ogni anno per migrazioni sanitarie.

Di fatto i livelli di assistenza sanitaria sono quanto mai disomogenei; di omogeneo c'è solo che proprio dove si riscontrano i maggiori disavanzi economici, minore è la qualità e la sicurezza delle cure rese ai cittadini. In questo contesto, un presidente di Regione neoeletto, pur con le risorse tecniche che può avere a disposizione, in certe situazioni deve impiegare due o tre mesi per riuscire a scoprire l'effettivo deficit sanitario ereditato dalla gestione precedente.

FIGURA 7.1
Rapporto tra qualità delle prestazioni sanitarie e spesa *pro capite* nelle regioni italiane



Fonte: Ministero del Lavoro, della Salute e delle Politiche sociali, *Libro Verde sul futuro del governo sociale. La vita buona nella società attiva*, luglio 2008 (http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/B8453482-9DD3-474E-BA13-08D24843084 9/0/libroverdeDEF25luglio.pdf).

Nel 2009 nel complesso le Regioni hanno prodotto un disavanzo di 4,6 miliardi di euro, attribuibile in massima parte a Lazio, Campania, Molise, Puglia, Calabria e Sicilia. Ad oggi ancora non è ben definibile l'ammontare dei debiti pregressi accumulati negli anni da alcune Regioni: solo per il Lazio si stimano in oltre 7 miliardi. L'indebitamento complessivo degli enti del Sistema sanitario nazionale si aggira, a tutto il 2008, intorno ai 47 miliardi secondo l'ultima relazione della Corte dei conti, che espone serie preoccupazioni sull'effettiva tenuta del sistema, a causa, in particolare, dei ritardi nei pagamenti ai fornitori (in Molise si arriva a 851 giorni), del frequente ricorso alle anticipazioni di tesoreria e ad ambigue operazioni di cartolarizzazione dei debiti. Eppure la sanità italiana è tra le migliori del mondo: è al secondo posto per qualità dopo la Francia e all'undicesimo per la spesa complessiva. Il vero problema italiano è allora il sistema sanitario di alcune Regioni del Sud (Lazio compreso) dove la spesa è più alta, la qualità molto più bassa, gli sprechi enormi. La sintesi è questa: ci sono poche Regioni che funzionano eccezionalmente bene e molte eccezionalmente male. In queste ultime peraltro sussistono gravi problemi sulla rilevazione dei costi, sulla qualità dei dati contabili, sul sistema di controlli interni. Occorrerebbe troppo spazio per descrivere le tante anomalie che il lavoro sul federalismo fiscale ha fatto emergere, ma la relazione presentata al Parlamento dal governo il 30 giugno 2010 ne offre una sintesi efficace. Probabilmente è proprio alla sanità che il presidente della Corte dei conti si è riferito quando ha recentemente parlato di zone di «immunità patrimoniale» presenti nel nostro sistema, con procedimenti disciplinari divenuti «pressoché inesistenti o inefficaci», con una perdita del «senso sacrale del pubblico denaro». In altre parole: le regole che esistono spesso non si applicano, in un sistema che sembra congegnato apposta per permetterne l'elusione sistematica.

In conclusione, un sistema di finanza derivata, con ripiani a piè di lista alle amministrazioni inefficienti o con criteri basati sulla spesa storica, finisce per premiare chi ha più creato disavanzi, favorisce una politica dell'inefficienza, consacrando il principio per cui chi più ha speso in passato può continuare a farlo, mentre chi ha speso meno – perché è stato più efficiente – deve continuare a spendere meno. Inoltre, ha diffuso il costume dello "scaricabarile" delle responsabilità: il sindaco scarica sulla Regione le responsabilità del suo dissesto, accusandola di non aver trasferito i soldi per gli asili o per i trasporti, la Regione accusa lo Stato di non aver dato i soldi per la sanità e così via in una chiara confusione di responsabilità, che può portare a fatti come i rifiuti di Napoli, in cui la colpa sembra non essere di nessuno. Senza rovesciare questa dinamica e senza reali incentivi all'efficienza non si potranno creare sufficienti motivazioni per una razionalizzazione della spesa pubblica.

7.2
Il federalismo fiscale come rimedio bipartisan e solidale all'anomalia istituzionale

Le possibilità di rimediare a questa situazione e riportare l'Italia sulla strada – ineludibile – della trasparenza e dell'efficienza non sono né semplici né immediate. È dunque un elemento di grande rilievo che la legge delega sul federalismo fiscale ab-

bia assunto il carattere bipartisan di riforma condivisa sia dal comparto Regioni ed enti locali sia da una larga parte del Parlamento nazionale.

È utile ripercorrere il percorso che ha portato a questo importante risultato. Nella sua base iniziale il testo aveva già recuperato molti degli importanti lavori svolti nell'ultimo periodo e anche parti del disegno di legge Prodi, di cui riprendeva le soluzioni in tema di perequazione, ma nello stesso epurava il quadro dagli eccessi di statalismo, valorizzando invece i principi di responsabilità, di autonomia e di sussidiarietà. Nei passi successivi è stato decisivo il confronto con Regioni ed enti locali, che ha portato al risultato dell'approvazione unanime del testo da parte della Conferenza unificata (ottobre 2008). Si è trattato di un risultato inedito rispetto a tutti i precedenti tentativi sul federalismo fiscale, che ha anche condotto a un accordo, ai fini del finanziamento, sulla definizione delle funzioni fondamentali, superando quell'atavica diatriba tra Regioni ed enti locali che ha sempre portato al fallimento chi, in passato, ha tentato di misurarsi nell'impresa. Nel complesso si è realizzata una convergenza decisiva per il successo della riforma, perché i soggetti regionali e locali che sono stati coinvolti, avendo assentito, sono ora corresponsabili del processo di attuazione. Quando le riforme sul federalismo fiscale non raggiungono questi alti livelli di consenso, il rischio (*rectius*: la certezza) d'incidenti o blocchi in fase di attuazione è inevitabile. La storia italiana insegna che quando in tema di finanza locale le riforme sono state invece – in un certo senso – calate dell'alto, bypassando il consenso delle autonomie, l'insuccesso è stato evidente, come nel caso dell'ultima legge (il D.Lgs. 56/2000) sulla finanza regionale, che pur innovativa nei principi, è stata di fatto bloccata dall'accordo di Santa Trada del 2006, costringendo a ritornare alla logica della finanza derivata e dei ripiani statali a piè di lista.

Nel caso di questa riforma sul federalismo fiscale, invece, anche nella successiva fase parlamentare si è sviluppato un dialogo costruttivo con l'opposizione e il risultato finale dell'approvazione sia alla Camera che al Senato con un'ampia maggioranza è stata una prova di grande maturità del sistema politico italiano, che ha dimostrato, su questa riforma, di essere in grado di superare quel bipolarismo "rusticano" sempre basato sulla delegittimazione dell'avversario che ha inquinato gli ultimi decenni della nostra vita repubblicana fino a portare a due riforme costituzionali (2001 e 2005) approvate a colpi di maggioranza.

La nuova legge sul federalismo fiscale, quindi, introduce soluzioni fortemente innovative, e allo stesso tempo rappresenta un'efficace sintesi dell'attività degli ultimi anni, compreso l'importante lavoro dell'Alta commissione di studio sul federalismo fiscale (2003-06).

Con queste premesse, la nuova legge introduce la prima organica attuazione del nuovo art. 119 della Costituzione, con la possibilità di realizzare in Italia la vera riforma dello Stato in base al principio di responsabilità.

In tema di perequazione, la legge delega afferma la necessità del superamento della spesa storica a favore del finanziamento al costo standard di sanità, assistenza, istruzione, trasporto spesa in conto capitale. La scelta è quanto mai opportuna e la convergenza sul punto è stata molto forte all'interno di tutti i lavori citati. La spesa storica, infatti, riflette non solo i fabbisogni reali (quelli standard), ma anche vere e

proprie inefficienze. Solo il primo elemento ha una valenza sociale significativa, l'altro rappresenta un elemento negativo che non può essere avallato. Il meccanismo del costo standard è quindi una esplicitazione molto forte dei principi di solidarietà e di eguaglianza.

Per le funzioni non essenziali – che sono una parte molto minore dei bilanci regionali – si opta invece per la perequazione (non integrale) delle capacità fiscali: il concetto di fabbisogno standard è, infatti, in questo caso sostanzialmente inapplicabile e quindi sconsigliato, anche perché per esse non esistono le preoccupazioni di ordine politico e sociale che suggeriscano la scelta della perequazione integrale. Rispetto ad esse è invece attuata una perequazione alla capacità fiscale, tale da assicurare che le dotazioni di risorse non varino in modo eccessivo da territorio a territorio, ed è quindi compatibile con una maggiore differenziazione territoriale nella composizione della spesa pubblica locale.

In questo modo si garantisce il finanziamento integrale (sulla base di costi standard) delle prestazioni essenziali concernenti i diritti civili e sociali e un adeguato finanziamento del trasporto pubblico locale sulla base degli specifici criteri sopra indicati. Il finanziamento avviene attraverso il gettito dell'IRAP (in attesa che questa imposta venga sostituita con altri tributi propri regionali da individuare in una fase successiva), attraverso l'addizionale IRPEF e la compartecipazione regionale all'IVA, nonché con quote specifiche del fondo perequativo. La parte residua delle spese viene, infine, finanziata con il gettito dei tributi regionali e con la perequazione, attuata in modo trasparente sulla capacità fiscale. Viene quindi disposta la soppressione dei trasferimenti statali diretti al finanziamento delle spese enunciate.

In base a questo modello, le funzioni individuate dalla lettera *m* del secondo comma dell'art. 117 Cost. (sanità, assistenza, istruzione), e su cui allo Stato spetta la definizione dei «livelli essenziali delle prestazioni» in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale, vengono a trovare una adeguata protezione anche sul lato finanziario. Per le residue funzioni, l'uniformità nei livelli o nelle caratteristiche dell'offerta dei servizi sul territorio non solo non è necessaria, ma può essere perfino controproducente rispetto all'esigenza di differenziare le politiche per tenere conto di interessi specifici locali: per questo terzo tipo di funzioni sono quindi ammissibili sistemi di finanziamento e di perequazione meno pervasivi.

Vengono previsti anche altri innovativi principi come quello – peraltro già introdotto in Germania dalla Corte costituzionale tedesca nella sentenza dell'11 novembre 1999 (BVerfGE 101, 158), che è stata alla base della riforma del federalismo fiscale in questo paese – in base al quale per effetto della perequazione non potrà essere rovesciata la graduatoria delle capacità fiscali (collocando, dopo la perequazione, la Regione più ricca a un livello più basso di quella più povera).

Innovativo è anche il principio della territorialità dei gettiti, per cui alla Regione andrà il gettito effettivamente percepito sul territorio e non quello virtuale calcolato secondo i consumi ISTAT, come oggi avviene per l'IVA, premiando di fatto le realtà dove maggiore è l'evasione di questa imposta.

Vengono poi previsti altri principi dal carattere "rivoluzionario" per un sistema come quello italiano. Ad esempio, quello di premiare i virtuosi e punire gli inefficienti

(riducendone l'autonomia), fino a introdurre il "fallimento politico" per quegli amministratori che portano un ente al disseto finanziario: come un imprenditore fallito non può rimettersi subito a fare l'imprenditore, così un sindaco "fallito" non potrà subito riciclarsi, come oggi purtroppo avviene, in parlamentare o eurodeputato.

7.3
Il sistema fiscale italiano e il *favor* costituzionale per la famiglia

Se questi sono i principi e la direzione che la riforma del federalismo fiscale impone al sistema fiscale della Repubblica, va ora considerata, a grandi linee, la considerazione fiscale del *favor* costituzionale per la famiglia, dal momento che i due processi sono destinati a trovare dei punti di convergenza.

È utile premettere che nel nostro ordinamento la centralità del ruolo della famiglia scaturisce direttamente dalla Costituzione: «La Repubblica agevola con misure economiche e altre provvidenze la formazione della famiglia e l'adempimento dei compiti relativi, con particolare riguardo alle famiglie numerose» (art. 31, comma 1).

Nelle politiche fiscali italiane, per lungo tempo il *favor familiae* cui si informa l'art. 31 non è stato adeguatamente considerato. Nella storia del nostro sistema tributario, a differenza di quanto è avvenuto negli altri paesi europei, non si è affrontato il problema della pressione fiscale sulle famiglie – anche a causa di una eccessiva frammentazione degli interventi – attraverso provvedimenti adeguati a riequilibrare l'impegno economico sostenuto e l'importanza del ruolo da esse svolto.

Nella riforma tributaria del 1971 il legislatore aveva scelto il sistema del cumulo dei redditi familiari, che non costituiva una novità, in quanto lo stesso sistema era previsto nell'imposta di famiglia (1868-1973) e nell'imposta complementare (1918-58). La soluzione adottata manteneva il reddito familiare come unità impositiva rilevante, anche se soggetto passivo era solo il capofamiglia. La discriminazione per carichi familiari era ottenuta mediante il sistema delle detrazioni d'imposta in misura fissa.

Sulla questione si è pronunciata la Corte costituzionale con la nota sentenza 15 luglio 1976, n. 179, adottata con riferimento a fattispecie rientranti nella previsione di disposizioni in vigore antecedentemente alla "riforma Visentini". La Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme che prevedevano il cumulo dei redditi della moglie con quelli del marito, osservava che il legislatore aveva dettato le norme in questione sul presupposto di una maggiore capacità contributiva dei coniugi per effetto delle economie di scala dovute alla riduzione delle spese generali. Tuttavia, osservava ancora la Corte, tale presunzione non è invocabile, perché se la convivenza dei coniugi influisce sulla capacità contributiva di ciascuno di essi, «non è dimostrato o dimostrabile, anche per la grande varietà delle possibili ipotesi e delle situazioni concrete (caratterizzate tra l'altro, dalla esistenza dei figli), che in ogni caso per tale influenza si abbia un aumento della capacità contributiva dei due soggetti insieme considerati». Inoltre, la Corte costituzionale sottolineava come l'onere fiscale più gravoso posto a carico della famiglia legittima per effetto del cumulo creava un'ingiustificata disparità di trattamento rispetto ai conviventi non uniti in ma-

trimonio: «perché, tranne le ipotesi in cui in fatto sia il marito a poter disporre del reddito di entrambi, e quelle in cui *de iure* ciò avviene, di regola i redditi sono prodotti separatamente e tenuti distinti ed anche quando siano posti in comune, non è solo il marito a poterne disporre ma lo sono entrambi i coniugi, con un grado maggiore o minore di autonomia a seconda dei casi».

La legge 13 aprile 1977, n. 114 (artt. 19 e 20) ha quindi proceduto alla revisione delle norme di cui alla legge 576/1975 in materia di cumulo dei redditi decretandone l'abolizione e ha introdotto la tassazione separata su tutta la scale dei redditi, ammettendo il cumulo dei redditi solo quando il soggetto ne abbia la libera disponibilità o l'amministrazione senza l'obbligo della resa dei conti.

Tale sistema tuttavia comporta un onere fiscale più elevato per le famiglie monoreddito rispetto a quelle bireddito (con vantaggi tanto più elevati per la famiglia bireddito quanto più i redditi dei coniugi sono fra loro vicini), aprendo a sua volta un problema di legittimità costituzionale più volte segnalato dalla stessa Corte costituzionale, che ha richiamato – invano – il legislatore a porvi rimedio.

Nel 1990 si tentò invano di introdurre il quoziente familiare e la situazione è rimasta pertanto insoluta [2] sia dal punto di vista della discriminazione tra famiglie mono e bireddito sia soprattutto riguardo alla considerazione fiscale dei carichi familiari. Quello italiano è dunque un paradosso singolare, perché si tratta di un ordinamento dove convivono da un lato un'alta protezione costituzionale della famiglia, dall'altro un sistema legislativo che solo limitatamente ne ha riconosciuto in modo efficace le prerogative, desumibili peraltro anche dall'espressa previsione del principio di capacità contributiva. È utile, infatti, ricordare che il principio di capacità contributiva originariamente non era stato nemmeno previsto nel progetto di Costituzione redatto dalla Commissione dei Settantacinque. Quando fu introdotto in Assemblea costituente i soli interventi rivolti a chiarire il suo contenuto furono poi quelli di Ruini e di Scocca, diretti unicamente a precisare che introdurre quel principio implicava sancire l'intangibilità fiscale dei minimi personali e familiari. Tale era, infatti, il tradizionale significato tecnico che quel concetto aveva assunto nella scienza delle finanze. D'altra parte, una complessiva considerazione della condizione storico-spirituale della Costituzione del 1948 rende realistico ritenere che in Assemblea costituente l'assunzione del principio di capacità contributiva a criterio di riparto dei carichi tributari fosse rivolta a vincolare con un certo rigore al rispetto dei redditi minimi e a rimettere invece, in buona misura, alla discrezionalità del le-

2. La legge 29 dicembre 1990, n. 408, conteneva all'art. 19 una delega al governo per la modifica dei criteri di tassazione della famiglia che per il futuro avrebbero dovuto ispirarsi al metodo della tassazione per parti (nella versione del quoziente familiare). La norma proponeva un modello in parte diverso da quello francese: innanzitutto il ricorso al quoziente familiare doveva essere facoltativo; inoltre, solo a un membro della famiglia veniva attribuito un quoziente pieno, mentre a tutti gli altri veniva assegnato un coefficiente che non poteva mai superare il valore 0,5 e che avrebbe dovuto risultare eguale per tutti i componenti della famiglia escluso il primo. Tale delega non ha poi avuto alcun seguito, ma la proposta viene periodicamente riconsiderata, per cui in dottrina esiste una cospicua bibliografia al riguardo, divisa tra chi ritiene il quoziente familiare una soluzione ai problemi di iniquità prodotti dalla tassazione individuale e chi, invece, considerandone soprattutto i costi organizzativi e gli effetti redistributivi, ritiene che i medesimi effetti sarebbero più semplicemente conseguibili con altre misure. Cfr. L. Antonini, *Dovere tributario, interesse fiscale e diritti costituzionali*, Giuffrè, Milano 1996.

gislatore (e alla relativa responsabilità politica di questo) l'insieme degli altri problemi attinenti alla definizione della misura e degli oggetti dell'imposizione. Da questo punto di vista il principio d'intangibilità del reddito minimo personale e familiare può essere considerato uno dei pochi significati sicuri e indubitabili del principio di capacità contributiva.

È peraltro singolare che da un contesto costituzionale nel quale nemmeno è espressamente previsto il principio di capacità contributiva siano giunte le più chiare concretizzazioni di questo principio in relazione alle politiche familiari. È stata, infatti, la Corte costituzionale tedesca che ha precisato, in una serie di sentenze che datano a partire dagli anni Novanta, che «Lo Stato che riconosce la dignità dell'uomo come massimo valore giuridico [...] e tutela il matrimonio e la famiglia non può porre sullo stesso piano i figli e la soddisfazione di altre esigenze private»; «al fisco è precluso attingere ai mezzi economici indispensabili al mantenimento dei figli nello stesso modo con cui attinge ai mezzi utilizzati per la soddisfazione di esigenze voluttuarie»; «il legislatore fiscale deve rispettare la decisione dei genitori di avere figli e non può obiettare loro l'evitabilità dei figli (*Vertneidbarkeit von Kindern*) allo stesso modo con cui obietterebbe l'evitabilità di altri costi per la conduzione della vita»[3].

Per l'ordinamento italiano si conferma quindi l'opportunità di rivisitare, dentro un quadro complessivo, il *favor familiae* previsto dalla Costituzione.

Le formule da questo punto di vista possono essere diverse. Tra i paesi G7 si osserva ad oggi un certo livello di eterogeneità nella scelta tra questi due sistemi di tassazione: in alcuni paesi (Italia e Gran Bretagna) la tassazione è su base individuale, in altri (Francia, Stati Uniti e Germania) su base familiare.

La tassazione del reddito delle persone fisiche sulla base del quoziente familiare, seppur con diversi meccanismi di attuazione, impone un medesimo cambiamento sostanziale dell'imposizione perché varia l'unità impositiva da individuo a nucleo familiare.

L'imposizione a livello familiare può essere realizzata con due metodologie: lo *splitting* e il quoziente familiare. Il primo metodo prevede che gli imponibili dei due coniugi siano sommati e che l'aliquota sia applicata alla somma dei redditi divisa per due. Tradizionalmente usato in Germania e Stati Uniti, è caratterizzato da un regime di imposizione integrato dei contribuenti coniugati e non separati e dalla applicazione di una procedura in base alla quale il reddito familiare complessivo dei coniugi (i cui redditi individuali vengono sommati e ad essi imputati congiuntamente) viene diviso in due parti e su tale valore medio è applicata l'aliquota dell'imposta sul reddito corrispondente. L'ammontare dell'imposta complessivo si ottiene poi moltiplicando per due quanto si ricava dall'applicazione della aliquota. Il reddito è quindi soggetto a imposta come se fosse percepito da ciascuno dei coniugi per metà. Ciò implica un'attenuazione dell'onere tributario gravante sulla coppia che, per effetto della progressività dell'imposta, sarà tanto maggiore quanto più grande è la disparità tra i rispettivi redditi dei coniugi. L'applicazione dello *splitting* pone su un piano di sostanziale parità tributaria la famiglia con un solo e con due percettori di reddito; la differenza di imposta, che permane in favore delle famiglie con due percettori

3. Ivi, pp. 204 ss.

di reddito, infatti, è dovuta esclusivamente al sistema delle detrazioni, riconosciute in genere al secondo coniuge che lavora.

Il secondo metodo consiste nel sommare i redditi dei componenti del nucleo familiare, dividere la somma così ottenuta per un numero di quote, tramite l'attribuzione di un opportuno coefficiente per ciascun componente, inclusi i figli. Al quoziente così ottenuto si applicano le aliquote d'imposta e l'ammontare dell'imposta stessa viene poi moltiplicata per il numero totale delle quote.

La definizione di un sistema fiscale basato sul quoziente familiare che sia sostenibile in termini di gettito, che non penalizzi troppo alcune tipologie di contribuenti e che al contempo non abbia effetti disincentivanti sull'occupazione è un'operazione complessa che richiede un equilibrio tra tutti gli elementi del sistema fiscale: aliquote, scaglioni, coefficienti del quoziente familiare, detrazioni per carichi di famiglia ecc. Allo stesso tempo, tale definizione porta ad abbandonare – in seno al quadro generale dei pur possibili interventi sul piano fiscale a vantaggio della famiglia – modelli differenti basati sullo stilema della tassazione individuale accompagnata da correttivi tesi a favorire ovvero a considerare comunque i maggiori oneri propri di un gruppo di individui organizzati in famiglia. Si confronti, ad esempio, l'esperienza delineata dall'art. 3 della legge 80/2003, recante *Delega al Governo per la riforma del sistema fiscale statale*, secondo il quale

> la riforma dell'imposta sul reddito si articola sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi: [...] 3) articolazione delle deduzioni in funzione dei seguenti valori e criteri: famiglia, con particolare riferimento alle famiglie monoreddito, al numero dei figli, degli anziani e dei soggetti portatori di handicap; casa; sanità, istruzione, formazione, ricerca e cultura, previdenza, assistenza all'infanzia negli asili nido e domiciliare; non profit e attività svolta nel campo sociale, assistenziale e di promozione sociale e valorizzazione etica, culturale e scientifico; volontariato e confessioni religiose i cui rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di accordi e di intese; attività sportiva giovanile; costi sostenuti per la produzione dei redditi di lavoro.

In ogni caso è utile precisare che in Francia per decidere in quante quote suddividere il reddito complessivo si è fatto riferimento allo stato civile (ad esempio se single, coniugato, divorziato, separato) e al numero delle persone a carico.

Il numero delle quote è stato fissato dal codice delle imposte (i celibi, i divorziati, i vedovi, senza figli a carico, hanno diritto a una quota; i coniugi o i soggetti costituenti un PACS e assoggettati a tassazione comune, senza figli a carico, hanno diritto a due quote; la persona coniugata, vedova, con figli a carico, ha diritto a due quote per i primi due figli; le persone invalide a carico hanno diritto a mezza quota supplementare; una coppia formata da entrambi i coniugi invalidi ha diritto all'aumento del quoziente familiare di una unità, mentre se uno solo di essi è invalido l'aumento è di metà quota; i contribuenti celibi, divorziati o vedovi, invalidi e aventi una o più persone a carico, sia che tali carichi siano esclusivi, principali o sopportati in parti uguali tra i genitori, hanno diritto a metà quota in relazione alle persone invalide a carico).

I punti di forza del sistema francese sono principalmente: *a*) la scala di aliquote è spostata verso i redditi bassi, quindi suddividendo il reddito in quote ne deriva un vantaggio fiscale; *b*) il plafond: è previsto un tetto al vantaggio derivante dall'applicazione del quoziente.

Un'altra proposta formulata nello specifico ambito italiano è stata quella del cosiddetto BIF (*Basic Income Family*), per cui la tassazione è calcolata sul reddito disponibile, deducendo le spese per il mantenimento delle persone a carico. Con il BIF si introduce la tassazione negativa: quando infatti il reddito è tale da ridursi a zero con le deduzioni previste, si passa a una elargizione dello Stato alla famiglia (tassa negativa). Con questo principio non sarebbe più necessario mantenere l'istituto degli assegni familiari.

Più recentemente va segnalata la presentazione del cosiddetto "fattore famiglia", che si basa sulla introduzione di una "*no tax area* familiare" determinata dai costi di mantenimento e accrescimento dei singoli componenti del nucleo familiare; più persone sono presenti nel nucleo, maggiore sarà il reddito non sottoposto a tassazione. Nello specifico la *no tax area* si calcola moltiplicando il costo di mantenimento del dichiarante per un coefficiente dedotto da una scala di equivalenza definita dal numero dei componenti e dalle problematiche del nucleo familiare; la quota di reddito sarà esente dalla tassazione dell'aliquota più bassa (oggi il 23%). In tal modo la proposta è diretta a garantire equità di vantaggio tra redditi bassi, medi e alti (che, come si è visto, è punto critico del quoziente familiare). Il sistema proposto adotta criteri aggiornabili anno per anno per misurare la *no tax area*: in particolare adotta la soglia di povertà misurata dall'ISTAT annualmente (circa 7.000 euro per persona sola, oggi); inoltre utilizza un coefficiente familiare progressivo rispetto al numero di figli: in altre parole, il peso dei figli viene adeguatamente riconosciuto (oltre il doppio di quanto faccia oggi ad esempio l'ISEE). Infine, fissa il reddito familiare a livello nazionale, in modo universalistico.

Si tratte di proposte interessanti all'interno anche del processo di riforma che è stato avviato del sistema fiscale nazionale. In questa sede, senza voler entrare nel merito di una fase istruttoria che è ancora in corso, è utile tuttavia soffermare l'attenzione sui decreti legislativi relativi al federalismo fiscale, che interessano in misura non marginale lo sviluppo del sistema del welfare regionale e locale, nonché la considerazione fiscale della famiglia.

7.4
I principi di coordinamento del nuovo federalismo fiscale: *favor familiae* e sussidiarietà orizzontale

In estrema sintesi, come già anticipato, la nuova legge sul federalismo fiscale si struttura su due principali coordinate: la prima – che viene ripresa da quanto già affermava il disegno di legge Prodi – è quella del passaggio dalla spesa storica al costo standard, la seconda è quella dell'introduzione di un'autonomia impositiva responsabile a livello di Regioni ed enti locali.

La prima coordinata opera sul lato della spesa: si passerà dal finanziare i servizi in base a quanto si è speso in passato (senza considerare gli sprechi, le inefficienze, le pletore di personale, le cattive prassi amministrative e finanche l'illegalità di certi comportamenti) a un finanziamento del solo costo standard (che coprirà la spesa per i servizi – sanità, assistenza, istruzione, trasporto – ma non coprirà più lo spreco, l'inefficienza ecc.).

La seconda coordinata sarà parametrata sulla prima, cioè sarà definita un'autonomia impositiva sufficiente a coprire quanto è necessario per garantire i costi standard. I trasferimenti statali vengono soppressi e sostituiti da finanza autonoma. Si potrà così superare la logica dei trasferimenti vincolati ad alto tasso di burocrazia e a basso tasso d'incidenza sullo sviluppo reale, aprendo la stagione di una forma nuova ed efficace di sostegno alle specifiche realtà produttive e sociali della Regione.

In queste due coordinate sta il cuore della riforma, destinata a superare il modello di finanza derivata, con i finanziamenti a piè di lista che hanno dato luogo al processo di deresponsabilizzazione che si è descritto al PAR. 7.1. All'interno di queste coordinate si sviluppa anche tutta la serie dei nuovi principi di coordinamento che, ai sensi dell'art. 119, comma 2, Cost. saranno diretti a guidare lo sviluppo della nuova autonomia finanziaria regionale e locale. Si tratta dei principi elencati all'art. 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42, tra i quali è essenziale, al fine che qui rileva, richiamare l'attenzione sui seguenti:

– capacità contributiva: la lettera *l* dispone «salvaguardia dell'obiettivo di non alterare il criterio della progressività del sistema tributario e rispetto del principio della capacità contributiva ai fini del concorso alle spese pubbliche»;
– flessibilità: la lettera *bb* prevede la possibilità per le Regioni e gli enti locali di sviluppare una propria politica fiscale: «garanzia del mantenimento di un adeguato livello di flessibilità fiscale nella costituzione di insiemi di tributi e compartecipazioni, da attribuire alle regioni e agli enti locali, la cui composizione sia rappresentata in misura rilevante da tributi manovrabili, con determinazione, per ciascun livello di governo, di un adeguato grado di autonomia di entrata, derivante da tali tributi»;
– sussidiarietà orizzontale: la lettera *dd* dispone: «definizione di una disciplina dei tributi locali in modo da consentire anche una più piena valorizzazione della sussidiarietà orizzontale»;
– *favor familiae*: la lettera *gg* dispone: «individuazione di strumenti idonei a favorire la piena attuazione degli articoli 29, 30 e 31 della Costituzione, con riguardo ai diritti e alla formazione della famiglia e all'adempimento dei relativi compiti».

Si tratta di principi altamente innovativi che connotano questa riforma del federalismo fiscale nella direzione di aprire una nuova stagione dell'autonomia finanziaria regionale e locale, che potrà strutturarsi in forme ben più favorevoli – rispetto alla situazione attuale – al riconoscimento fiscale dei carichi familiari e quindi alla attuazione di quel *favor familiae* che orienta il nostro dettato costituzionale.

È opportuno valutare la portata di questa rivoluzione nella specifica declinazione dei nuovi ambiti dell'autonomia regionale e locale.

7.5
La nuova autonomia impositiva regionale (D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68) e le possibilità di attuare il *favor familiae*

L'art. 7, comma 1, lett. *b*, della legge 42/2009 specifica che

per tributi delle regioni si intendono: 1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi era-

riali; 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Lo stesso articolo precisa poi alla lettera *c* che

per una parte dei tributi di cui alla lettera *b*), numeri 1), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote e disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti e secondo criteri fissati dalla legislazione statale e nel rispetto della normativa comunitaria; per i tributi di cui alla lettera *b*), numero 2), le regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale.

Questa formulazione modifica quella precedente che era stata approvata dal Senato, che invece disponeva:

per tributi delle regioni si intendono: 1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; 2) le aliquote riservate delle regioni a valere sulle basi imponibili dei tributi erariali; 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale.

Si specificava poi che

per una parte dei tributi di cui alla lettera *b),* numeri 1) e 2), le regioni, con propria legge, possono modificare le aliquote nei limiti massimi di incremento stabiliti dalla legislazione statale; possono altresì disporre esenzioni, detrazioni, deduzioni, nel rispetto della normativa comunitaria. Sono fatti salvi gli elementi strutturali dei tributi stessi, la coerenza con la struttura di progressività del singolo tributo erariale su cui insiste l'aliquota riservata e la coerenza con il principio di semplificazione e con l'esigenza di standardizzazione necessaria per il corretto funzionamento della perequazione.

Nella nuova formulazione, per effetto di una pressante richiesta dell'opposizione è quindi caduta l'ipotesi dell'aliquota riservata, che avrebbe potuto portare a soluzioni più vicine a quelle praticate nell'ordinamento spagnolo, dove una quota dell'IRPEF risulta ceduta alle Comunità autonome. In quello schema normativo si sarebbero potute potenzialmente configurare, nell'attuazione attraverso i decreti legislativi, le seguenti ipotesi: *a*) una compartecipazione all'IRPEF; *b*) una quota dell'IRPEF da destinare alle Regioni, sulla quale le stesse avrebbero avuto anche un certo potere normativo; *c*) una addizionale all'IRPEF. Nessuna delle soluzioni escludeva l'altra, tutte e tre avrebbero potuto essere realizzate contemporaneamente, anche se con un peso molto diversificato.

Al posto dell'aliquota riservata viene prevista l'addizionale IRPEF, che però sarà destinata ad assumere un ruolo quantitativo maggiore di quello attuale, con contemporanea riduzione dell'IRPEF nazionale. È quindi nell'ambito della nuova addizionale IRPEF – la cui dimensione quantitativa dovrebbe divenire appunto molto più rilevante dell'attuale, e quindi mantiene una certa analogia con il sistema spagnolo – che potranno svilupparsi le nuove politiche regionali a favore della famiglia alla quale fanno riferimento i principi di cui all'art. 2.

Da questo punto di vista, con la riforma del federalismo fiscale, il quadro attuale è destinato a essere modificato in profondità. Tra i decreti di attuazione che sono stati definitivamente approvati si deve appunto segnalare quello sulla fiscalità regionale, che introduce novità rilevanti. Nel D.Lgs. 68/2011 si attua infatti una revisione e un potenziamento, riducendo in modo equivalente l'IRPEF nazionale, dell'addizionale IRPEF regionale e si prevede, a partire dal 2013, anche la possibilità di considerare i carichi familiari e di utilizzare la leva fiscale per agevolare la sussidiarietà orizzontale (art. 6, comma 5)[4]. Oggi in Italia alle Regioni non è consentito di attuare una propria politica fiscale a favore della famiglia, per cui si verifica la discutibile situazione – prima ricordata – per cui un single paga la stessa ad-

4. «Art. 6. *Addizionale regionale all'IRPEF*. 1. A decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a Statuto ordinario può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base. La predetta aliquota di base è pari allo 0,9 per cento sino alla rideterminazione effettuata ai sensi dell'articolo 2, comma 1, primo periodo. La maggiorazione non può essere superiore: *a*) a 0,5 punti percentuali per l'anno 2013; *b*) a 1,1 punti percentuali per l'anno 2014; *c*) a 2,1 punti percentuali a decorrere dall'anno 2015. 2. Fino al 31 dicembre 2012, rimangono ferme le aliquote della addizionale regionale all'IRPEF delle regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, sono superiori alla aliquota di base, salva la facoltà delle medesime regioni di deliberare la loro riduzione fino alla medesima aliquota di base. 3. Resta fermo il limite della maggiorazione di 0,5 punti percentuali, se la regione abbia disposto la riduzione dell'IRAP. La maggiorazione oltre i 0,5 punti percentuali non trova applicazione sui redditi ricadenti nel primo scaglione di cui all'articolo 11 del Testo Unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917; con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità per l'attuazione del presente periodo. In caso di riduzione, l'aliquota deve assicurare un gettito che, unitamente a quello derivante dagli altri tributi regionali di cui all'articolo 12, comma 2, non sia inferiore all'ammontare dei trasferimenti regionali ai comuni, soppressi in attuazione del medesimo articolo 12. 4. Per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, le regioni possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale. 5. Le regioni, nell'ambito della addizionale di cui al presente articolo, possono disporre, con propria legge, detrazioni in favore della famiglia, maggiorando le detrazioni previste dall'articolo 12 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986. Le regioni adottano altresì con propria legge misure di erogazione di misure di sostegno economico diretto, a favore dei soggetti IRPEF, il cui livello di reddito e la relativa imposta netta, calcolata anche su base familiare, non consente la fruizione delle detrazioni di cui al presente comma. 6. Al fine di favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale di cui all'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, le regioni, nell'ambito della addizionale di cui al presente articolo, possono inoltre disporre, con propria legge, detrazioni dall'addizionale stessa in luogo dell'erogazione di sussidi, voucher, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale. 7. Le disposizioni di cui ai commi 3, 4, 5 e 6 si applicano a decorrere dal 2013. 8. L'applicazione delle detrazioni previste dai commi 5 e 6 è esclusivamente a carico del bilancio della regione che le dispone e non comporta alcuna forma di compensazione da parte dello Stato. In ogni caso deve essere garantita la previsione di cui al comma 3, ultimo periodo. 9. La possibilità di disporre le detrazioni di cui ai commi 5 e 6 è sospesa per le regioni impegnate nei piani di rientro dal deficit sanitario alle quali è stata applicata la misura di cui all'articolo 2, commi 83, lettera *b*), e 86, della citata legge n. 191 del 2009, per mancato rispetto del piano stesso. 10. Restano fermi gli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai deficit sanitari. 11. L'eventuale riduzione dell'addizionale regionale all'IRPEF è esclusivamente a carico del bilancio della regione e non comporta alcuna forma di compensazione da parte dei fondi di cui all'articolo 15».

dizionale regionale di un padre di famiglia con figli a carico. Il D.Lgs. 68/2011 cambia questa situazione e le Regioni potranno considerare i carichi familiari nell'addizionale IRPEF, tramite il riconoscimento di detrazioni regionali per ogni figlio a carico.

La soluzione adottata dal decreto è analoga a quella spagnola, dove alla detrazione statale si aggiunge la detrazione regionale prevista sulla propria quota IRPEF. Sempre sull'addizionale IRPEF si introduce un'altra novità, che riguarda i sistemi regionali di welfare (art. 6, comma 6), consentendo di utilizzare la leva fiscale per agevolare l'effettuazione di certe attività a carattere sociale: la prospettiva è quella di permettere la detraibilità diretta in sede di IRPEF di svariate forme di *bonus* a favore delle famiglie e dei singoli (anziani, buono scuola, disabili ecc.), la cui diffusione è ora ostacolata da forti difficoltà burocratiche. Evitando tutta una serie di complicati passaggi burocratici, si lascerebbero, ad esempio, fin dall'inizio i soldi alle famiglie evitando l'illogico meccanismo "prelievo e poi ridistribuzione" delle medesime risorse. Oggi, infatti, il prelievo fiscale confluisce a livello centrale; qui è restituito in piccola parte alla Regione che, attraverso il buono, ne ridà una quota al contribuente che per ottenerlo deve fare istanze e subire controlli burocratici. Il cittadino si ritrova a ricevere indietro una parte di quanto ha pagato in imposte, ridotto però del costo di gestione burocratica di questo transfert. È quindi più semplice consentire alle Regioni di attuare le loro politiche differenziate (come i buoni, che sono calibrati sulle specifiche caratteristiche dei contesti regionali) attraverso (là dove è possibile) detrazioni dall'addizionale regionale IRPEF: il contribuente si tiene in tasca i soldi, li spende nel servizio che vuole (pubblico o privato) e li detrae dalla dichiarazione dei redditi. Si tratta di misure di riduzione del carico fiscale che si ricollegano a un mutamento di prospettiva, che preferisce al circuito prelievo-erogazione di servizi l'autorisposta che i soggetti possono dare alle proprie necessità, innanzitutto tramite le risorse che conservano e che non vengono loro sottratte dal fisco regionale[5]. In questi termini si applica quindi al federalismo fiscale un famoso disposto della Corte costituzionale tedesca per cui il risparmio fiscale viene prima dell'assistenzialismo.

Il decreto contiene altre rilevanti novità, come il principio di territorialità: la compartecipazione IVA sarà legata a quanto effettivamente riscosso sul territorio e non più, come avviene oggi, a quel meccanismo dei consumi ISTAT per cui se in una Regione si realizza un'evasione totale, comunque questa riceve la sua quota di IVA. È poi stabilita la possibilità di ridurre, fino ad azzerarla, l'IRAP, in modo che una gestione regionale avveduta e la lotta agli sprechi possano tradursi in un abbassamento della pressione fiscale.

In definitiva, la razionalizzazione del sistema avviene attraverso una maggiore "tracciabilità" dell'imposizione regionale, permettendo il controllo dell'elettore secondo il principio "vedo-pago-voto". Si tratta di uno schema democratico destinato a offrire nuove possibilità alla tutela fiscale delle famiglie.

5. Cfr. L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale: la frontiera della democrazia*, Guerrini e Associati, Milano 2000, pp. 123 ss.

7.6
Un confronto con il sistema del federalismo fiscale spagnolo

È utile, alla luce delle considerazioni esposte, proporre un confronto con il sistema del federalismo fiscale spagnolo.

Nel 1978 con la nuova Costituzione approvata a seguito della caduta del regime franchista, la Spagna ha dato avvio a un processo di decentramento politico e amministrativo che ha trasformato il proprio modello organizzativo da Stato accentrato in Stato delle autonomie, mediante la creazione di diciassette Comunità autonome (*Comunidades Autónomas*, CC.AA.). Il modello previsto dalla Costituzione spagnola per esercitare il diritto all'autonomia ha consentito alle Comunità di scegliere quali competenze assumere tra le materie elencate nell'articolo 148 e di ampliarle, dopo cinque anni, mediante riforma dei propri statuti (comma 2). L'art. 151 ha inoltre offerto l'opzione di assumere competenze più ampie da subito, a fronte di un procedimento "aggravato" di formazione dello statuto.

L'assunzione di competenze è avvenuta pertanto sulla base di due diversi procedimenti: quello ordinario («via lenta», art. 143) e quello straordinario («via rapida», art. 151), dando luogo inizialmente a una ripartizione caratterizzata da asimmetria, in cui si potevano dividere le Comunità in due fattispecie: quelle – Asturie, Aragona, Cantabria, La Rioja, Baleari, Castiglia-León, Castiglia-La Mancha, Murcia, Estremadura e Madrid – che hanno seguito la "via lenta", con basso livello di competenza e quelle con alto livello di competenza.

È importante precisare che a seguito dello sviluppo del processo autonomico, al momento attuale, dopo le revisioni degli statuti di autonomia, si è raggiunto un livello di competenze analogo per tutte le Comunità.

In parallelo al trasferimento di competenze alle Comunità è avvenuta l'evoluzione del loro sistema di finanziamento. All'attuazione del federalismo fiscale ha provveduto la *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), che è stata promulgata nel 1980 (legge 8/1980) e poi modificata, in particolare, dalla legge 3/1996 e dalle leggi 7/2001 e 21/2001.

Il modello di finanziamento ha quindi subito un'evoluzione per tappe: una prima fase che arriva fino all'anno 1986, nella quale le risorse fondamentali di finanziamento erano costituite dalla partecipazione delle Regioni alle entrate statali, mentre le imposte cedute dallo Stato alle Comunità in base all'approvazione della prima legge di cessione di tributi (30/1983) erano secondarie, non ricomprendendo ancora l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPF), e la decentralizzazione riguardava solo il gettito dei tributi, oltre a competenze di gestione tributaria, ma nessuna competenza normativa.

Una seconda fase va dal 1987 al 1996 e condusse ad attribuire a ciascuna Comunità una compartecipazione territoriale nella misura del 15% del gettito IRPF riscosso nel proprio territorio.

Una terza fase si aprì con l'approvazione di una nuova legge di cessione di tributi (14/1996), quando con riferimento ai tributi si introdussero due importanti novità: la cessione di competenze normative rispetto a tutti i tributi ceduti e l'inclusio-

ne dell'IRPF fra i tributi ceduti. Questo comportò il conferimento di competenze normative sui tributi trasferiti (relative alla fissazione dell'aliquota e all'adozione di agevolazioni sotto forma di deduzioni e/o detrazioni).

Infine, nel 2001 vennero apportate ulteriori modifiche alla LOFCA, ulteriormente valorizzando l'autonomia impositiva delle Comunità autonome[6].

L'IRPF fa parte del modello di finanziamento delle CC.AA. a partire dal 1994, ma è con la legge 3/1996 (modificativa della LOFCA del 1980) che si stabilisce la cessione parziale dell'IRPF e con la legge 14/1996 che avviene l'ulteriore potenziamento dell'autonomia finanziaria, con l'attribuzione di competenze normative consistenti nella possibilità di variare l'aliquota marginale e adottare deduzioni e detrazioni che incidono sulla quota spettante. Le Comunità possono quindi adottare deduzioni e detrazioni, in particolare per circostanze personali e familiari, per investimenti non imprenditoriali e per taluni oneri (art. 13 della legge 14/1996).

Le Comunità si sono quindi avvalse, a partire dal 1998, della facoltà di operare manovre sulla quota di IRPF loro spettante, in particolar modo scegliendo di adottare varie misure correlate a circostanze personali ma soprattutto alla famiglia. L'analisi delle disposizioni introdotte evidenzia come le Comunità si siano avvalse della potestà normativa loro attribuita[7]. Si dimostra quindi come le possibilità di attuare politiche a sostegno della natalità riconosciute alle Comunità autonome dall'ordinamento spagnolo abbiano ottenuto il gradimento delle istituzioni territoriali, che le hanno adottate e incrementate negli anni successivi alla attribuzione delle loro competenze normative.

Quello appena presentato è un quadro molto diverso da quello attuale italiano, dove alle Regioni non è consentito di attuare una propria politica a favore della famiglia attraverso le proprie imposte, come ad esempio l'addizionale IRPEF, rispetto alla quale si arriva all'assurda situazione – già in precedenza evidenziata – per cui un single paga la stessa addizionale regionale di un padre di famiglia con, ad esempio, cinque figli a carico.

L'esempio spagnolo, che in base al decreto sul fisco regionale è destinato a presentarsi come un modello per l'Italia, mette in evidenza come la possibilità dell'autonomia fiscale, una volta riconosciuta, sia facilmente destinata a tradursi in un circolo virtuoso a favore del riconoscimento dei carichi familiari. Nessuna delle CC.AA. spagnole, infatti, era in un certo senso obbligata a prevedere le misure di riconoscimento dei carichi familiari; tuttavia, una volta che lo Stato ha riconosciuto loro questo potere, esso è stato attuato con intensità, come dimostrano i dati che si sono presentati.

6. Cfr. F. Calzavara, *L'attuazione del federalismo fiscale e le politiche di sostegno alla famiglia: il modello del federalismo spagnolo*, in "Federalismo fiscale", 2, 2009, p. 259.

7. Cfr. al riguardo M. A. Grijalba, *Il finanziamento territoriale in Spagna: dai trasferimenti ai tributi*, Università di Genova, Disefin, Working Paper n. 15, ottobre 2004; L. Antonini, M. Barbero, A. Pin, *La legge organica spagnola sulla finanza delle comunità autonome: spunti utili per il federalismo fiscale italiano*, in "Rivista di Diritto finanziario e Scienza delle Finanze", 1, 2005, pp. 87-122; F. Biagi, *Il modello di federalismo spagnolo alla luce delle riforme del 2001: quali spunti per l'Italia?*, ivi, 1, 2006, pp. 308-55; G. Martini, *I recenti sviluppi del federalismo fiscale in Spagna*, in "Federalismo fiscale", 2, 2007, pp. 181-96.

Per comprendere in modo compiuto il caso spagnolo occorre inoltre anche considerare che dal 2002, a livello statale, sono stati incrementati gli importi del riconoscimento dei carichi familiari, per cui oggi per i figli (di età non superiore a 25 anni ovvero incapaci) il sistema nazionale riconosce detrazioni pari a 1.800 euro per il primo figlio, 2.000 per il secondo, 3.600 per il terzo e 4.100 per il quarto e seguenti (art. 58 della legge 35/2006).

A fronte della cessione di una quota dell'imposta sul reddito alle CC.AA. non si è verificata quindi una riduzione, bensì un aumento delle detrazioni statali per i figli a carico, nonostante che le singole CC.AA. abbiano introdotto sulla loro quota ceduta detrazioni per i figli in alcuni casi molto significative (ad esempio l'Aragona per 500 euro).

Dall'esame del caso spagnolo emerge quindi un circolo virtuoso dell'autonomia che ha giocato a favore del riconoscimento dei carichi familiari, con l'esito di una situazione complessiva ben diversa da quella italiana, dove a favore del riconoscimento dei carichi familiari è prevista solo a livello statale una detrazione limitata, anche se poi il sistema si basa su una pluralità di trasferimenti e di erogazioni, peraltro difficilmente mappabili, statali, regionali e locali.

Le prospettive che con il federalismo fiscale si aprono al nostro paese sono quindi molto significative, soprattutto a fronte dei ritardi accumulati negli anni dal livello statale centrale, e potrebbero davvero essere all'origine di un analogo circolo virtuoso dove si sviluppano sistemi tributari regionali e locali maggiormente attenti alla considerazione di quel *favor familiae* cui si uniforma la nostra Carta costituzionale.

Non deve, infine, preoccupare più di tanto la circostanza per cui potranno esistere realtà regionali dove vi è una maggiore tutela integrativa (rispetto a quella base statale) della famiglia. Come ha più volte evidenziato la Corte costituzionale spagnola, il principio di eguaglianza non coincide con quello di uniformità. In ogni caso, proprio l'esempio spagnolo conferma la possibilità di un circolo virtuoso che si instaura tra principio autonomista e *favor familiae*, che è proprio la prospettiva indicata dal ricordato art. 2 della nuova legge delega sul federalismo fiscale.

Bozza di Piano nazionale per la famiglia

L'alleanza italiana per la famiglia

(Testo licenziato dall'Assemblea dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia
il 23 giugno 2011
e illustrato in Consiglio dei Ministri il 22 luglio 2011)

Indice

1. L'urgente necessità di un quadro organico e di medio termine delle politiche familiari in Italia
2. Il percorso di adozione del Piano
3. I principi ispiratori
4. Le priorità del Piano
5. Gli interventi

Parte 1. Equità economica distinta in: fiscalità generale (IRPEF, deduzioni, detrazioni, assegni, altre integrazioni di reddito), tributi locali (ICI, TARSU, tasse di scopo ecc.), tariffe (utenze urbane); revisione dell'ISEE

Azioni:
L'equità fiscale generale
1.1.a – Aumento degli assegni al nucleo familiare
1.1.b – Aumento delle detrazioni IRPEF
1.2 – Il Fattore Famiglia
L'equità nei tributi locali e nelle tariffe locali
1.3 – Riforma dei sistemi tributari e tariffari locali
1.4 – Accesso familiare a taluni servizi con costi fissi
Revisione dell'ISEE
1.5 – Revisione dell'ISEE

Parte 2. Politiche abitative per la famiglia

Azioni:
2.1 – Agevolazioni ed incentivi per la realizzazione di nuove abitazioni
2.2 – Politiche di accesso alla casa con affitti sostenibili
2.3 – Misure di sostegno per l'accesso alla casa delle giovani coppie
2.4 – Incentivi per l'affitto a giovani coppie e a famiglie immigrate delle case non in uso nelle aree rurali

Parte 3. Lavoro di cura familiare: servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura e interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Azioni:
3.1 – Servizi per l'infanzia e l'adolescenza

3.1.a – Sostegno alla maternità delle gestanti in difficoltà e delle madri sole
3.1.b – Potenziamento della rete dei servizi socio-educativi per la prima infanzia
3.1.c – Sviluppo di nidi aziendali
3.2 – Famiglie con preadolescenti (6-11 anni) e adolescenti (12-16 anni)
3.2.a – Definizione di un patto educativo tra scuola e famiglia (fascia 6-16)
3.2.b – Sviluppo di servizi specifici per genitori di figli minori, per l'affido e l'adozione
3.2.c – Sensibilizzazione dei mass media
3.3 – Tempi di cura
3.3.a – Aumento del contributo economico per congedo di maternità
3.3.b – Rafforzamento del congedo di maternità per le lavoratrici parasubordinate e autonome
3.3.c – Aumento della durata del congedo di maternità in caso di parto plurigemellare o di partoriente pluripara
3.3.d – Aumento del contributo economico per congedo parentale ed estensione dello stesso ai lavoratori parasubordinati o autonomi
3.3.e – Congedo di cura familiare
3.3.f – Sostegno economico generalizzato alla maternità a carattere residuale
3.3.g – Flessibilizzazione dei congedi parentali e di cura familiare
3.3.h – Nuove misure a sostegno della flessibilità di orario (art. 9 legge 53/2000)
3.3.i – Attività di sensibilizzazione sul tema dei tempi e orari delle città
3.3.l – Istituzione di un coordinamento nazionale delle politiche temporali
3.4 – Sostegni ai costi di educazione dei figli
3.4.a – Sostegni ai costi di educazione dei figli
3.5 – Misure di sostegno al lavoro di cura delle assistenti familiari private
3.5.a – Misure di sostegno al lavoro di cura delle assistenti familiari private
3.6 – Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti
3.6.a – Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti: servizi *domus oriented* destinati all'anziano o disabile
3.6.b – Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti: interventi *family centred* o destinati ai *carers*
3.6.c – Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti: interventi *community oriented*

Parte 4. Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro

Azioni:
4.1 – Rafforzare le competenze dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità
4.2 – Incentivare l'imprenditoria nel settore della cura
4.3 – Forme di audit per la conciliazione tra famiglia e lavoro
4.4 – Voucher familiare: un titolo di accesso per un complesso di servizi familiari con prestazioni accessorie
4.5 – Welfare aziendale *family friendly*

Parte 5. Privato sociale, terzo settore e reti associative familiari

Azioni:

5 – Sostegno delle organizzazioni del privato sociale, del terzo settore e delle reti associative familiari

Parte 6. Servizi consultoriali e di informazione (consultori, mediazione familiare, centri per le famiglie)

Azioni:

6.1 – Potenziamento e riorganizzazione dei consultori familiari
6.2 – Progetti sperimentali tesi a diffondere e riorganizzare i centri per le famiglie
6.3 – Riorganizzazione degli sportelli di informazione per le famiglie

Parte 7. Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Azioni:

7.1 – Servizi informativi per le famiglie immigrate
7.2 – Misure residenziali per le famiglie immigrate
7.3 – Corsi di lingua italiana per immigrati
7.4 – Collegamenti con le reti associative familiari italiane
7.5 – Attivazione di spazi consultoriali per le donne immigrate

Parte 8. Alleanze locali per la famiglia

Parte 9. Monitoraggio delle politiche familiari

6. Le risorse

Appendice. Note tecniche

1
L'URGENTE NECESSITÀ DI UN QUADRO ORGANICO E DI MEDIO TERMINE DELLE POLITICHE FAMILIARI IN ITALIA

L'Italia, contrariamente ad altri paesi europei, non ha sinora avuto un Piano nazionale di politiche familiari, inteso come un quadro organico e di medio termine di politiche specificatamente rivolte alla famiglia, cioè aventi la famiglia come destinatario e come soggetto degli interventi. Hanno largamente prevalso interventi frammentati e di breve periodo, di corto raggio, volti a risolvere alcuni specifici problemi delle famiglie senza una considerazione complessiva del ruolo che esse svolgono nella nostra società, oppure si sono avuti interventi che solo indirettamente e talvolta senza una piena consapevolezza hanno avuto (anche) la famiglia come destinatario.

In particolare, sono state largamente sottovalutate le esigenze delle famiglie con figli, per cui al centro del presente Piano viene collocata la politica familiare secondo la definizione dell'OCSE: «Family policies are defined as those policies that increase resources of households with dependent children; foster child development; reduce barriers to having children and combining work and family commitments; and promote gender equity in employment opportunities» («Si definiscono politiche per la famiglia quelle che aumentano le risorse dei nuclei familiari con figli a carico; favoriscono lo sviluppo del bambino; rimuovono gli ostacoli ad avere figli e alla conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare; e promuovono pari opportunità nell'occupazione»).

Ciò non significa ignorare le esigenze delle varie forme di unione/convivenza che oggi emergono, anche e soprattutto come portato delle sfide di una società incerta e rischiosa, nella quale le relazioni sociali e familiari si fanno più fragili, provvisorie, bisognose di reti di sostegno attraverso nuovi intrecci fra le persone che compongono il nucleo familiare e l'esterno, cioè le reti informali e i servizi disponibili sul territorio. In ogni caso, per quanto riguarda la distinzione tra famiglie legali e famiglie di fatto, essa vale quando sia necessaria l'osservanza dei requisiti *ex* art. 29 della Costituzione per motivi di carattere giuridico, fiscale e amministrativo, oltre che per ragioni di efficacia ed equità sociale, mentre in linea generale gli interventi proposti dal

Piano si applicano a tutte le forme familiari che si trovino in condizioni di bisogno meritevoli di tutela pubblica.

I motivi per cui l'Italia non ha sinora espresso una coerente ed efficace politica di sostegno e promozione della famiglia sono stati ben documentati dai lavori della Commissione Affari Sociali della Camera dei Deputati che ha redatto un corposo Rapporto sugli interventi legislativi, e i loro esiti (positivi e fallimentari), approvati nelle ultime legislature in materia di politica familiare. Tale Rapporto – *Indagine conoscitiva sulle condizioni sociali delle famiglie in Italia* (2007, di cui sarebbe qui superfluo sintetizzare i risultati) – è stato quanto mai eloquente nell'indicare l'esigenza di imprimere una nuova svolta a questo campo di azioni.

D'altra parte, è ormai una opinione largamente condivisa, e scientificamente accertata, che, all'interno della Unione Europea, l'Italia si caratterizzi per alcuni profondi squilibri sociali e demografici che hanno al loro centro, come *causa* e come *effetto* al contempo, le difficoltà di fare famiglia e avere figli, la mancanza di equità fiscale, la crescente fragilità delle reti familiari.

Vi è un unanime consenso sul fatto che tali squilibri richiedono di essere affrontati in maniera sistematica, con chiarezza di obiettivi, specifici criteri di azione, nonché risorse e strumenti adeguati.

Da parte degli studiosi si sottolinea che occorre passare da politiche indirette e implicite a politiche dirette ed esplicite per favorire non solo le tutele giuridiche dei soggetti della vita familiare, ma anche la promozione della famiglia come soggetto sociale di primario interesse pubblico per la rilevanza delle funzioni sociali che essa svolge, in particolare ai fini della umanizzazione delle persone e della coesione sociale.

L'importanza del Piano risulta ancor più evidente a seguito della crisi economico-finanziaria scoppiata nel settembre 2008 su scala mondiale. La famiglia è stata chiamata a svolgere funzioni sociali di sostegno delle persone ancor di più che in passato. E tuttavia, se certamente bisogna prendere atto che la famiglia è stata nel passato, e ancor oggi è, un fondamentale ammortizzatore sociale, non ne consegue che essa debba sopportare i costi di una crisi globale che mette in scacco lo Stato sociale. Al contrario, il Piano intende esprimere linee di intervento che considerano la famiglia quale soggetto sociale su cui investire per il futuro del Paese, in termini di valorizzazione delle sue funzioni di coesione sociale ed equità fra le generazioni.

L'urgenza di un Piano nazionale di politiche familiari viene peraltro a collocarsi nell'orizzonte delle nuove politiche auspicate dall'Unione Europea che, con la Comunicazione della Commissione UE intitolata *Promuovere la solidarietà fra le generazioni* del maggio 2007 (Brussels, 10.5.2007 – COM(2007) 244 final) ha esplicitamente indicato la necessità di promuovere politiche pubbliche di sostegno alla vita familiare e, in concreto, ha lanciato la piattaforma della "Alleanza Europea per le Famiglie" (Nota del Consiglio della UE del 23 maggio 2007). Il Piano nazionale dell'Italia, in sintonia con queste indicazioni, si configura come programma di *Alleanza italiana per la famiglia*.

Due avvertenze generali. (I) Il Piano intende formulare proposte in un quadro organico, avvertendo che le singole misure potranno essere prese a breve, medio o lungo termine a seconda delle necessità e delle risorse disponibili. (II) Poiché le competenze in materia di politiche familiari sono in corso di modificazione a seguito dell'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione e della riforma in senso federale dello Stato italiano, si tratterà di specificare via via quali misure potranno e dovranno essere messe in capo alle istituzioni secondo i vari livelli territoriali, nel quadro di uno Stato sociale plurale, sussidiario e societario, che tenga conto anche della necessità di assicurare i livelli essenziali di prestazione su scala nazionale.

2
IL PERCORSO DI ADOZIONE DEL PIANO

La legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) prevede, all'art. 1, comma 1251, l'elaborazione di un Piano nazionale per la famiglia «che costituisca il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi relativi all'attuazione dei diritti della famiglia»; a sua volta il regolamento istitutivo dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, adottato con DPCM 10 marzo 2009, n. 43, stabilisce che l'Osservatorio stesso fornisca supporto al Dipartimento per le politiche della famiglia ai fini della predisposizione del Piano di cui alla norma sopra citata.

Muovendosi in tale quadro di riferimento, il Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio ha elaborato un documento base preparatorio, e nel contempo l'Assemblea dell'Osservatorio, appositamente articolatasi in gruppi di lavoro tematici, ha formulato le proprie proposte. Tale materiale, unitamente ai documenti prodotti autonomamente da alcune componenti dell'Osservatorio, ha fornito la base di discussione per la Conferenza nazionale della famiglia, svoltasi a Milano nel novembre 2010.

A seguito di quanto emerso dai lavori della Conferenza, l'Osservatorio ha rielaborato il documento base redigendo una proposta di Piano che, previa intesa in Conferenza unificata Stato-Regioni-Autonomie locali, è deliberato dal Consiglio dei Ministri ed adottato con Decreto del Presidente della Repubblica.

3
I PRINCIPI ISPIRATORI

Questo Piano propone innovazioni stabili e strutturali di medio-lungo periodo che si ispirano innanzitutto ai principi dell'ordinamento costituzionale italiano ampliandone la portata nell'ottica di una politica familiare all'avanguardia nel panorama europeo. Il Piano è ispirato ai seguenti principi:

3.1. *Cittadinanza sociale della famiglia*. Si promuovono interventi che favoriscono la costituzione e lo sviluppo della famiglia come soggetto sociale avente diritti propri, integrati con i diritti individuali, in rapporto alle funzioni sociali svolte dal nucleo familiare (secondo il dettato degli artt. 2, 3, 29, 30, 31 della Costituzione).

3.2. *Politiche esplicite sul nucleo familiare*. Gli interventi sono mirati, per quanto possibile, sulla famiglia come luogo della solidarietà relazionale fra coniugi e fra generazioni. Alcuni di questi interventi vanno alle persone come soggetti individuali di diritti (per es. il nido per il bambino, l'assistenza domiciliare al disabile o all'anziano non autosufficiente) e pertanto non richiedono un riferimento al legame di coppia (non richiedono il requisito del matrimonio dei genitori del bambino che va al nido o della persona da assistere). Altri interventi, invece, riguardanti l'imposizione fiscale sul reddito familiare complessivo, ossia benefici o vantaggi concessi sulla base del reddito familiare totale, a legislazione vigente, richiedono il riferimento all'esistenza di un vincolo legale nella coppia di riferimento, perché, in assenza di tale vincolo e degli obblighi reciproci di coppia che esso comporta, sarebbero possibili comportamenti fraudolenti o si darebbero per presupposte assunzioni di responsabilità che, di fatto, potrebbero non avere luogo.
3.3. *Politiche dirette sul nucleo familiare*. L'obiettivo è quello di sostenere la forza e la funzione sociale delle relazioni familiari come tali (relazioni di coppia e genitoriali), anziché utilizzare la famiglia come ammortizzatore sociale, ossia come strumento per altri obiettivi (come la lotta alla povertà, la politica demografica, o altri problemi sociali). Beninteso, questi ultimi obiettivi sono meritori e debbono essere perseguiti. Ciò che si vuole sottolineare è il fatto che il sostegno delle famiglie come nuclei di solidarietà sociale rappresenta un obiettivo a sé stante, e non può essere confuso con politiche contro la povertà o demografiche, benché le politiche familiari possano e debbano avere ricadute positive su queste ultime.
3.4. *Equità sociale verso la famiglia*. Nel prelievo fiscale e nell'allocazione delle risorse, specie per via redistributiva (fiscalità), è necessario utilizzare un criterio universalistico di equità nei confronti del "carico familiare complessivo" (numerosità dei componenti e loro condizioni di età e salute). Una attenta considerazione è svolta in relazione al processo di attuazione del federalismo fiscale, dal momento che la legge delega n. 42/2009 espressamente prevede (art. 2) un riferimento importante al *favor familiae* dal punto di vista del federalismo fiscale.
3.5. *Sussidiarietà*. Gli interventi sono compiuti in modo da non sostituire ma sostenere e potenziare le funzioni proprie e autonome delle famiglie, in particolare mediante la scelta dei servizi esterni (in particolare i servizi sociali relazionali, come l'educazione dei figli, la mediazione familiare, l'assistenza domiciliare ecc.).
3.6. *Solidarietà*. Gli interventi sostengono la solidarietà interna fra i membri della famiglia (evitando incentivi alla frammentazione dei nuclei) e la solidarietà tra le famiglie mediante il potenziamento delle reti associative delle famiglie, specie laddove si tratti di organizzazioni familiari e di privato sociale che erogano servizi alle persone.
3.7. *Welfare familiare sostenibile e abilitante*. L'obiettivo è di promuovere un welfare familiare che sia compatibile con le esigenze di sviluppo del Paese, il quale richiede politiche di capacitazione (*empowerment*) delle famiglie anziché di mero assistenzialismo. Il welfare italiano è ancora di vecchio stampo, cioè risarcitorio, ossia un modello che mira a migliorare le *condizioni di vita* delle famiglie più bi-

sognose senza attivare circuiti societari (tra Stato, mercato, terzo settore, privato sociale e famiglie) capaci di farle uscire dallo stato di bisogno. Occorre muovere passi decisi verso un welfare abilitante, che incida sulle *capacità di vita* dei portatori di bisogni facendo leva proprio sulla capacità di iniziativa sociale ed economica delle famiglie. Tutto ciò richiede interventi che generino, anziché consumare capitale sociale, nelle sue varie forme, primarie e secondarie, ossia di legame interno (*bonding*), poi di connessioni associative tra "pari" (*bridging*) e ancora di tipo reticolare fra attori sistemici (Stato, mercato, terzo settore, famiglie e reti informali) che operano a differenti livelli di intervento (capitale sociale *linking*, per esempio fra organizzazioni di secondo livello e organizzazioni di primo livello o reti informali).

3.8. *Alleanze locali per la famiglia*. L'obiettivo è di sostenere la diffusa attivazione di reti locali, costituite delle forze sociali, economiche e culturali che, in accordo con le istituzioni, promuovano nuove iniziative di politiche *family friendly* nelle comunità locali. Il criterio fondamentale che guida questo nuovo scenario è il passaggio da una *politica della spesa* (*politics of delivery*), che promette sempre nuovi benefici agli elettori, ad una *politica di orientamenti all'impegno* (*politics of commitment*) che impegna tutti gli *stakeholders* verso la meta di una società *amica della famiglia* e cerca la collaborazione di tutte le istituzioni e i soggetti coinvolti.

3.9. *Monitoraggio dei provvedimenti legislativi e valutazione di impatto familiare della legislazione*. Nella legislazione viene introdotto il principio secondo cui le misure adottate devono contemplare degli strumenti adeguati volti a monitorare gli effetti degli interventi stessi; in particolare viene introdotto uno strumento che valuti l'impatto della legislazione nazionale e regionale sulla famiglia (a partire dalle materie fiscali e tariffarie).

4
LE PRIORITÀ DEL PIANO

Per quanto riguarda le priorità, il Piano individua tre aree di intervento urgente:

I) le famiglie con minori, in particolare le famiglie numerose (sono tali, in Italia, le famiglie con 3 figli o più, essendo l'ampiezza media della famiglia pari a 2,4 componenti al 1° gennaio 2011). In tale ambito le azioni del presente Piano si raccordano con quanto previsto nel Terzo Piano biennale nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva, adottato con DPR 21 gennaio 2011 (G.U. n. 106 del 9 maggio 2011);

II) le famiglie con disabili o anziani non autosufficienti;

III) le famiglie con disagi conclamati sia nella coppia, sia nelle relazioni genitori-figli, che richiedono sostegni urgenti.

Nei confronti di tutte le famiglie vale il principio secondo cui l'intervento non deve essere puramente assistenziale, ma di capacitazione (*empowerment*) delle potenzialità di partecipazione delle persone e delle famiglie agli interventi predisposti.

5
GLI INTERVENTI

Gli interventi sono articolati in "Parti", che contengono i tratti salienti delle azioni proposte, poi esplicitate ed illustrate in apposite schede.

Le schede comprendono sei punti:

1. denominazione dell'azione, che descrive in modo sintetico la tipologia dell'intervento;
2. area di riferimento delle politiche familiari, dove si fa riferimento ai sette filoni di intervento (equità economica, fiscale, tributaria e revisione dell'ISEE; politiche abitative; lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza; pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro; reti associative familiari; servizi consultoriali, consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia; immigrazione, sostegno alle famiglie immigrate);
3. soggetti promotori dell'azione, dove si indicano i soggetti istituzionali titolari dell'iniziativa;
4. risorse finanziarie, articolate in ordinarie e straordinarie;
5. tipologia dell'azione, intesa come normativa, servizio istituzionale, progetto pilota, altre attività progettuali;
6. descrizione sintetica dell'attività.

Parte 1
Equità economica distinta in: fiscalità generale (IRPEF, deduzioni, detrazioni, assegni, altre integrazioni di reddito), tributi locali (ICI, TARSU, tasse di scopo ecc.), tariffe (utenze urbane); revisione dell'ISEE

L'equità fiscale verso la famiglia è un tema complesso non solo in ragione dei criteri costituzionali che deve rispettare, e non solo a motivo della distribuzione della spesa sociale italiana sbilanciata sul lato assistenziale, ma anche perché non può essere raggiunta con una sola misura. Essa richiede l'adozione di una pluralità di misure che debbono essere composte fra loro.

Configurare l'equità fiscale per le famiglie è un compito urgente. Tuttavia, esso può e deve essere affrontato in maniera graduale, stanti i vincoli di bilancio e la configurazione della spesa sociale dello Stato italiano, fino ad ottenere un sistema ottimale dal punto di vista equitativo. Si prospettano qui tre fasi progressive di misure.

L'equità fiscale generale

A brevissimo termine (entro 1 anno), l'equità fiscale viene affrontata migliorando le misure riguardanti gli assegni al nucleo familiare e detrazioni fiscali (cui vanno ad ag-

giungersi altre integrazioni di reddito per le situazioni specifiche contemplate nelle altre voci del Piano). Tale misura avrà uno sviluppo a breve termine nell'unificazione dei trasferimenti monetari per la cura dei figli in un assegno unico. In via sperimentale, si partirà con l'applicazione del Fattore Famiglia con un primo intervento per i soli redditi medio-bassi e ai carichi familiari, con una base di calcolo per la *no tax area* più bassa rispetto a quanto previsto a regime e limitando l'imposta negativa in presenza di incapienza. Agendo per gradini si arriverà a regime in 4-5 anni. Opportune clausole di salvaguardia possono impedire che nella fase iniziale alcune nicchie (ad esempio le famiglie numerose hanno già un potenziale riconoscimento dell'incapienza fino a 1.200 euro) possano avere dei contraccolpi negativi. Con un percorso diverso, a breve termine (entro 2-3 anni), potrà essere introdotto il regime delle Deduzioni Familiari Corrette (DFC), e, a medio termine (entro 5 anni), il sistema del Quoziente Familiare Pesato (QFP), mentre a livello regionale potrebbe essere adottato un assegno regionale familiare aggiuntivo per carichi di famiglia. In ogni caso, la addizionale regionale IRPEF dovrà tenere conto dei carichi familiari nell'ambito della attuazione del federalismo fiscale.

Adozione del Fattore Famiglia

Il Fattore Famiglia è uno strumento che, inserito in una proposta più ampia di riforma fiscale, supera i limiti dei vari sistemi di imposizione fiscale proposti sinora, non ultimo il quoziente familiare, ed è tale da dare piena equità al prelievo fiscale. Tale proposta risponde all'obiettivo di equità orizzontale, di semplificazione normativa anche in ambito di sostituto di imposta, e si prospetta in un'ottica sussidiaria e non redistributiva.

Il limite di reddito della persona ritenuta a carico viene aggiornato ai valori attuali e pari alla soglia di povertà relativa. Il reddito del familiare a carico, quando inferiore alla soglia, va a diminuire la *no tax area*.

Per un'analisi più approfondita, cfr. nota tecnica in *Appendice*.

Assegni familiari

Il sistema attuale è da rivedere tramite un sistema che sia integrativo alla fiscalità, con il riconoscimento ed il recupero dell'incapienza. In tal modo il sistema fiscale e degli assegni familiari risulta integrato e coordinato.

Il Fattore Famiglia risolve il problema dell'incapienza, con la tassazione negativa, ma non interviene nel campo degli assegni familiari che devono quindi essere valutati a parte, seppur in un'ottica globale di coordinamento fisco-assegni. Gli assegni familiari dovrebbero essere estesi anche ai lavoratori autonomi. Unificazione (ANF e AF) quindi del sistema attuale e sua universalizzazione (estensione a tutte le famiglie con figli e/o coniuge a carico). Gli assegni devono essere elargiti fintantoché i figli risultano a carico secondo la normativa fiscale.

AZIONE N. 1.1.a
Aumento degli assegni al nucleo familiare

Area di riferimento delle politiche familiari

X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
Politiche abitative
Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie:
X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione:
X Normativa
Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione

– Aumento e riforma degli assegni attuando una regolare progressività eliminando gli scaglioni che determinano drastiche riduzioni degli assegni a fronte di piccoli aumenti di reddito;
– nei nuclei in cui vi siano minimo tre figli, erogazione degli assegni anche ai figli di età compresa tra 18 e 21 anni qualora studenti o apprendisti;
– estensione dell'area dei beneficiari degli assegni al nucleo familiare mediante l'elevazione del tetto di reddito fino al quale si percepiscono gli assegni.

AZIONE N. 1.1.b
Aumento delle detrazioni IRPEF

Area di riferimento delle politiche familiari

X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
Politiche abitative

Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie:
X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione:
X Normativa
Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione sintetica
– Abbattimento del prelievo finale del fisco mediante l'aumento delle detrazioni di imposta per lavoro, pensione e famiglia per i redditi medi e bassi;
– aumento delle detrazioni per ogni figlio portatore di handicap e, nel caso di contribuenti con più di tre figli a carico, per ciascun figlio a partire dal primo;
– messa a regime della detrazione per la frequenza agli asili nido per le spese documentate sostenute dai genitori per il pagamento di rette relative alla frequenza di asili nido, elevando l'importo complessivo per ogni figlio;
– aumento al 20% della detrazione per le spese sostenute per gli addetti all'assistenza personale nei casi di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, aumentando anche il tetto di reddito complessivo (si può ipotizzare un tetto di circa 40-45.000 euro);
– elevazione al 20% della detrazione relativa al canone di locazione corrisposto per l'alloggio degli studenti universitari fuori sede.

AZIONE N. 1.2
Il Fattore Famiglia

Area di riferimento delle politiche familiari
X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
Politiche abitative

Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione:	Governo	
Risorse finanziarie:	X	Ordinarie
	X	Straordinarie
Tipologia dell'azione:	X	Normativa
		Servizio istituzionale
		Progetto pilota
		Altra attività progettuale

Descrizione
Stabilito un livello minimo di reddito non tassabile (base), esso viene moltiplicato per un fattore proporzionale al carico familiare: coniuge e figli a carico più situazioni che contribuiscono ad appesantire l'economia familiare, quali la disabilità, la non autosufficienza, la monogenitorialità, la vedovanza ecc. Il fattore proporzionale al carico familiare è appunto il Fattore Famiglia, il livello minimo di reddito non tassabile, la base, è pari alla soglia di povertà relativa calcolata annualmente dall'ISTAT. Il prodotto che si ottiene è la *no tax area*, all'interno della quale l'aliquota da applicare per le imposte è pari a zero. Superata la *no tax area*, si applicano le aliquote progressive normalmente previste. Nei casi di incapienza, dove la *no tax area* risulta superiore al reddito, si applica una tassazione negativa che corrisponde ad un assegno erogato alla famiglia incapiente pari all'aliquota minima applicata alla differenza tra *no tax area* e reddito.

La scala di equivalenza, che costituisce in sostanza il Fattore Famiglia, fa riferimento al costo dei figli e del coniuge a carico, al costo delle situazioni particolari quali la non autosufficienza, la disabilità, la monogenitorialità e ad eventuali parametri che si possono inserire per meglio quantificare il carico familiare. Altri fattori sociali, economici ed ambientali possono essere facilmente gestiti e sommati al fattore famiglia. Questo renderebbe lo strumento facilmente adattabile alle diverse situazioni reddituali (lavoro dipendente, autonomo) e alle situazioni locali per un facile utilizzo anche in ambito di federalismo fiscale.

L'equità nei tributi locali e nelle tariffe locali

AZIONE N. 1.3
Riforma dei sistemi tributari e tariffari locali

Area di riferimento delle politiche familiari

X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
Politiche abitative
Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie:
X Ordinarie
X Straordinarie

Tipologia dell'azione:
X Normativa
Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione

– Adozione di sistemi di imposizione tributaria locale e sistemi di tariffazione locale *family friendly*;

– promozione di accordi affinché gli enti locali, nella misura in cui ne hanno competenza, applichino criteri di equità verso la famiglia per quanto riguarda le imposte sugli immobili, le tasse per lo smaltimento dei rifiuti, le tariffe o le agevolazioni tariffarie per utenze urbane (energia elettrica, acqua e gas, telefono), i servizi urbani (trasporti) e altre tariffe (per es. per servizi integrativi scolastici) introducendo un sistema di imposizione e di tariffazione che utilizzi un indice di equità familiare che tenga conto del numero dei componenti della famiglia, ponderato in base al rapporto tra percettori di reddito e membri a carico.

AZIONE N. 1.4
Accesso familiare a taluni servizi con costi fissi

Area di riferimento delle politiche familiari

X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
Politiche abitative
Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Enti locali

Risorse finanziarie:
X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione:
Normativa
X Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione
Fruizione familiare dei servizi pubblici erogati a livello locale (servizi di trasporto, accesso a servizi sportivi: ad es. piscine ecc.) i cui costi sono già sostenuti dall'ente pubblico prevedendo "tariffe familiari di ingresso" (costo per le famiglie pari al costo di fruizione di due adulti e gratuità per tutti i figli a carico della famiglia).

Revisione dell'ISEE

Per un'analisi più approfondita, cfr. nota tecnica in *Appendice*.

AZIONE N. 1.5
Revisione dell'ISEE

Area di riferimento delle politiche familiari

X Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
Politiche abitative

Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione:	Governo, Regioni, Enti locali	
Risorse finanziarie:	X	Ordinarie
	X	Straordinarie
Tipologia dell'azione:	X	Normativa
	X	Servizio istituzionale
		Progetto pilota
		Altra attività progettuale

Descrizione
È generalmente riconosciuto che il metodo di calcolo dell'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente) può, in determinate situazioni, risultare rigido e la scala di equivalenza sottostimata. Questo può provocare situazioni di iniquità soprattutto per famiglie con tanti componenti e anche in presenza di situazioni di disabilità e non autosufficienza.
Prendendo spunto dall'analisi della situazione attuale, ci si focalizza fondamentalmente su quattro obiettivi:
1. individuare una scala di equivalenza che sia il più possibile coerente con i dati statistici che fotografano la realtà attuale, con particolare riguardo ai figli, che sono il nostro futuro, e alle situazioni di non autosufficienza;
2. proporre soluzioni per individuare la situazione economica della famiglia nel modo più oggettivo possibile, cercando altresì di limitare gli effetti negativi dovuti alle elusioni ed evasioni facilitando i controlli;
3. permettere una flessibilità di intervento per meglio adattare lo strumento ISEE alle singole realtà;
4. valorizzare e rafforzare il sistema di monitoraggio, analisi e controllo, ai fini di consentire, anche con il supporto di sperimentazioni mirate, l'avvio di un processo di miglioramento continuo dello strumento ISEE e della sua applicazione.

Parte 2
Politiche abitative per la famiglia

La politica della casa influenza notevolmente la creazione di nuove famiglie e il loro sviluppo. È necessario intervenire con una programmazione territoriale che favorisca l'edilizia pubblica e convenzionata con assegnazioni prioritarie alle giovani coppie. È importante che il problema della casa sia affrontato in un'ottica intergenerazionale, cioè pensando la casa come il luogo che riveste spazialmente una famiglia e viene abitualmente considerato come un patrimonio che una generazione lascia alla successiva.

In concreto, si prevedono le seguenti azioni.

AZIONE N. 2.1
Agevolazioni ed incentivi per la realizzazione di nuove abitazioni

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
X	Politiche abitative
	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie:

	Ordinarie
X	Straordinarie

Tipologia dell'azione:

X	Normativa
X	Servizio istituzionale
	Progetto pilota
	Altra attività progettuale

Descrizione

– In materia di oneri di urbanizzazione e di costo delle aree per chi costruisce riservando una quota di alloggi da destinare alla locazione o futura vendita a favore di giovani coppie (sposate da meno di due/tre anni) e di età inferiore a 35/40 anni;

– incentivi alla predisposizione di abitazioni che tengano conto degli spazi necessari ad una famiglia che cresce o ad una famiglia "allargata" che si prende cura dei genitori o parenti anziani; programma della casa che cresce con la famiglia; programma casa solidale (la possibilità di avere una casa in prossimità di parenti stretti, in particolare tra figli e genitori anziani);
– incentivare l'attuazione del "Piano casa", di cui all'articolo 11, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – attuativo di quanto previsto dal decreto 22 aprile 2008, pubblicato sulla G.U. 24 giugno 2008, n. 146 – nell'ambito del quale sono previste priorità sia per la locazione che per l'acquisto di abitazioni anche per le giovani coppie a basso reddito.

AZIONE N. 2.2
Politiche di accesso alla casa con affitti sostenibili

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
X	Politiche abitative
	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie:

	Ordinarie
X	Straordinarie

Tipologia dell'azione:

X	Normativa
X	Servizio istituzionale
	Progetto pilota
	Altra attività progettuale

Descrizione
Per dare risposte di lungo periodo al bisogno abitativo delle famiglie, che non rientrano nei limiti di reddito stabiliti per l'assegnazione di alloggi a canone sociale si sostengono azioni volte a realizzare alloggi con affitti sostenibili supportando quella fascia di famiglie che non ha possibilità di accedere all'edilizia

agevolata, ma che nel contempo non soddisfa i requisiti per l'accesso all'edilizia pubblica. I comuni possono intervenire attivamente mettendo a disposizione le aree; intervenendo con agevolazioni sugli immobili, prevedendo premi di cubatura o perequazioni.

Necessità di fornire una risposta in termini di alloggi in affitto a canoni sociali o calmierati sia per i nuclei che hanno i requisiti per un alloggio pubblico, ai quali l'esiguità del comparto non riesce a dare risposta, né il fondo sociale può sostenere, sia per quelli che non hanno tali requisiti, per i quali non c'è compatibilità con gli attuali canoni del mercato privato. Questo può avvenire attraverso il rilancio dell'edilizia sociale sia attraverso interventi di edilizia sovvenzionata che forme di *social housing*, con risorse integrate pubbliche e private, rispetto al quale il ruolo dei Comuni è fondamentale in vari passaggi, in primo luogo mettendo a disposizione le aree.

Revisione della legge 431/98 in modo tale da introdurre un sistema di regole che riporti l'equilibrio nel mercato della locazione privata, introducendo un regime unico di locazione, una fiscalità di vantaggio che promuove contratti a canone concordato, una durata contrattuale certa e un sistema sanzionatorio nei confronti del locatore per patti contrari alla legge.

La problematica abitativa, inoltre, deve tener presente [*sic*] le nuove esigenze dettate dai cambiamenti demografici (invecchiamento popolazione), dai soggetti che si separano o divorziano e dagli immigrati. Quest'ultimo aspetto (immigrati) ha un valore particolare, in quanto significa salvaguardare il principio dell'unità familiare, sia per ottenere il permesso di soggiorno che per il ricongiungimento familiare.

Si propone altresì di incentivare l'attuazione del "Piano casa", di cui all'articolo 11, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – attuativo di quanto previsto dal decreto 22 aprile 2008, pubblicato sulla G.U. 24 giugno 2008, n. 146 – nell'ambito del quale sono previste priorità sia per la locazione che per l'acquisto di abitazioni anche per le giovani coppie a basso reddito.

AZIONE N. 2.3
Misure di sostegno per l'accesso alla casa delle giovani coppie

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
X	Politiche abitative
	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie:
- [ ] Ordinarie
- [X] Straordinarie

Tipologia dell'azione:
- [X] Normativa
- [X] Servizio istituzionale
- [ ] Progetto pilota
- [ ] Altra attività progettuale

Descrizione
Incentivi fiscali e normativi per i seguenti programmi e misure di sostegno:
– mutui agevolati alle coppie sposate da meno di due/tre anni per l'acquisto della prima casa;
– priorità nel rilascio delle autorizzazioni edilizie finalizzati a favorire l'insediamento di coppie giovani;
– prestiti sull'onore per mutui alle giovani coppie (sposate da meno di due/tre anni) che intendono acquistare la prima casa, anche in presenza di discontinuità del reddito percepito dovuta a forme contrattuali di lavoro flessibile;
– incentivare l'attuazione del "Piano casa", di cui all'articolo 11, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 – attuativo di quanto previsto dal decreto 22 aprile 2008, pubblicato sulla G.U. 24 giugno 2008, n. 146 – nell'ambito del quale sono previste priorità sia per la locazione che per l'acquisto di abitazioni anche per le giovani coppie a basso reddito.

AZIONE N. 2.4
Incentivi per l'affitto a giovani coppie e a famiglie immigrate delle case non in uso nelle aree rurali

Area di riferimento delle politiche familiari
- [ ] Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- [X] Politiche abitative
- [ ] Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione:	Governo, Regioni, Enti locali	
Risorse finanziarie:	X	Ordinarie
		Straordinarie
Tipologia dell'azione:	X	Normativa
	X	Servizio istituzionale
		Progetto pilota
		Altra attività progettuale

Descrizione
Si prevedono agevolazioni finanziarie per chi dà in affitto in zone rurali, per minimo cinque anni, a giovani coppie e a famiglie immigrate case vuote non in uso. Potranno essere anche previste, per le giovani coppie e le famiglie immigrate che decidono di trasferirsi in quei territori in cui persiste il fenomeno dell'abbandono, agevolazioni per la ristrutturazione delle case.

Parte 3
Lavoro di cura familiare: servizi per la prima infanzia, congedi, tempi di cura e interventi sulla disabilità e non autosufficienza

I processi di invecchiamento della popolazione e la crescita della presenza femminile sul mercato del lavoro hanno fatto del lavoro di cura un bene sempre più richiesto, ma sempre più raro. Mentre aumenta la quota di popolazione non totalmente autosufficiente, crescono le patologie croniche nell'infanzia e si allungano i tempi da dedicare alla cura (gli anziani, i portatori di handicap vivono oggi più a lungo, i figli stanno in casa per tempi sempre più ampi e richiedono elevatissimi investimenti di tempo e di attenzione), diminuisce la quantità sia assoluta (come numeri assoluti) sia relativa (come disponibilità, possibilità e propensione) delle donne a farsi carico totalmente e da sole del lavoro di cura. La dilatazione dei tempi della formazione, dell'ingresso nel mercato del lavoro e relativa stabilizzazione professionale induce, inoltre, un numero crescente di donne e di coppie a rinviare le scelte procreative, che richiedono un investimento non solo economico, ma anche di tempo molto forte ed impegnativo. Infine, nonostante l'enfasi posta sui

valori della cura e delle pratiche di personalizzazione degli atti assistenziali, il lavoro di cura è ancora oggi un fattore di forte depotenziamento dei diritti sociali delle donne, che risultano essere comunque penalizzate sul mercato del lavoro e discriminate in quanto potenziali madri. Ciò tanto più tenendo conto che la regolazione, via via in chiave sempre più flessibile di talune tipologie contrattuali, pur dettate da comprensibili ragioni organizzative e produttive, ma anche dall'intento di individuare modalità di lavoro maggiormente compatibili con le esigenze di vita, può, per contro, determinare nella operatività effetti non coerenti con le pur dichiarate esigenze di favorire il lavoro di cura e, più in generale, la conciliazione tra lavoro e vita familiare.

In considerazione di tutto ciò, il Piano prevede che il lavoro di cura (sia come pratica, che come valore culturale), in quanto risorsa centrale e sempre più necessaria, diventi un obiettivo politico da perseguire, in termini di protezione, incentivazione, valorizzazione e potenziamento, segnando una discontinuità con il passato in cui è stato considerato sostanzialmente residuale rispetto al lavoro per il mercato. Ovviamente, la parte riguardante il lavoro di cura va coniugata con gli interventi della parte del Piano riguardante le pari opportunità di *gender* rispetto al mercato del lavoro e le politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro professionale. Anche per questo aspetto ed in considerazione dell'articolazione delle competenze tra più attori di sistema (Ministero del lavoro, Dipartimento per le pari opportunità ecc.), occorre recuperare una visione organica che veda gli interventi e le misure, pur nel rispetto delle specifiche competenze e missioni istituzionali, elaborati con una visione integrata, sistemica e globale in cui siano valorizzati sinergicamente tutti gli apporti, tale così da determinare un effetto "moltiplicatore".

Per quanto riguarda il lavoro di cura, per il raggiungimento degli obiettivi di cui sopra sono previsti i seguenti interventi: servizi per l'infanzia e l'adolescenza, tempo di cura (congedi genitoriali), sostegni ai costi di educazione dei figli, specifici sostegni al lavoro di cura per famiglie con persone non autosufficienti (disabili e anziani).

Un criterio fondamentale di organizzazione di questi interventi è quello di promuovere la condivisione della cura tra madri e padri come elemento di pari opportunità e sostenibilità pratica e culturale.

3.1
Servizi per l'infanzia e l'adolescenza

Il Piano promuove una cultura di valorizzazione della maternità e della paternità, che ne espliciti con interventi concreti l'alto valore personale e sociale.

Nel rispetto delle competenze regionali, viene previsto il potenziamento di servizi di qualità per la primissima infanzia incrementandone il numero a sostegno dell'occupazione femminile, e differenziando le tipologie di offerta, sia sul versante degli orari (apertura-chiusura; tempo pieno-tempo parziale) che sul versante delle forme di iscrizione e frequenza.

AZIONE N. 3.1.a
Sostegno alla maternità delle gestanti in difficoltà e delle madri sole

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni ed Enti locali

Risorse finanziarie:

- X Ordinarie
- X Straordinarie

Tipologia dell'azione:

- Normativa
- X Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione

Sostenere la maternità, in particolare per le *gestanti in difficoltà e le madri sole*, contrastando le situazioni di rischio di interruzione volontaria della gravidanza:
a) rendere disponibili strutture residenziali destinate all'accoglienza temporanea di gestanti e madri in difficoltà, anche mediante convenzioni con forme associative del settore o famiglie disposte all'accoglienza;
b) sostenere le maternità difficili o a rischio con opportune misure di aiuto;
c) garantire l'assistenza domiciliare a favore delle gestanti o madri che per motivi di salute o di pesante carico familiare hanno difficoltà nell'assolvere agli impegni connessi alla vita quotidiana;
d) assicurare il diritto alla segretezza del parto ed al non riconoscimento del proprio nato per le donne che intendano fare questa scelta, attraverso un'adeguata informazione su tale possibilità e su tutte le misure di aiuto cui si può accedere ed attraverso adeguati servizi di sostegno, dotati di personale adeguatamente formato, e rivolti a tutte le donne, comunque presenti sul territorio nazionale.

AZIONE N. 3.1.b
Potenziamento della rete dei servizi socio-educativi per la prima infanzia

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
	Politiche abitative
X	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie:

X	Ordinarie
X	Straordinarie

Tipologia dell'azione:

	Normativa
X	Servizio istituzionale
	Progetto pilota
X	Altra attività progettuale

Descrizione

Si intende favorire lo sviluppo di una rete integrata, estesa, qualificata e differenziata in tutto il territorio nazionale di servizi socio-educativi per la prima infanzia, volti a promuovere il benessere e lo sviluppo dei bambini, il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura. Tali servizi possono assumere un ruolo complementare al ruolo educativo insostituibile della famiglia, che potrà scegliere tra le diverse tipologie di offerta i servizi che più si adattano alle esigenze del bambino e della famiglia.

Lo sviluppo della rete è sostenuto sia in termini di crescita quantitativa che qualitativa dell'intero sistema integrato. L'integrazione, che è mezzo e fine dello sviluppo del sistema, riguarda sia le diverse tipologie di servizi (nidi d'infanzia tradizionali e servizi integrativi, compresi i servizi educativi domiciliari, servizi realizzati presso aziende agricole nei comuni rurali ecc.), sia le diverse tipologie di gestione dei servizi (titolarità pubblica o privata, gestione pubblica o privata). In particolare, va potenziata l'offerta di servizi diversificando le proposte in modo tale da consentire alle famiglie di scegliere le soluzioni più adeguate alle diverse esigenze in termini di flessibilità dell'orario, di modalità di iscrizione e di frequenza, di sostegno della domanda.

I soggetti privati si pongono come partner centrali degli enti locali nella gestione e nello sviluppo ulteriore delle reti locali dei servizi. Gli enti locali governano e coordinano le iniziative pubbliche e private sul territorio, secondo la normativa regionale, garantendo il monitoraggio ed il controllo della qualità di tutta l'offerta sul territorio.

Particolare attenzione va posta alle opportunità offerte, nelle zone rurali, dalle strutture localizzate in aziende agricole (quote verdi), che potrebbero permettere, tra l'altro, di sfruttare le potenzialità educative proprie del luogo (maggiore educazione alimentare e ambientale).

Per realizzare l'obiettivo di potenziamento quantitativo della rete dei nidi d'infanzia pubblici e privati, saranno predisposti programmi di adeguamento agli obiettivi stabiliti in sede europea (passaggio ad almeno il 33% di copertura) e reperiti finanziamenti per realizzare l'incremento dei posti nei servizi e sostenere le spese di gestione dei posti realizzati. Allo Stato è affidata la definizione dei livelli essenziali e la determinazione dei costi standard, che si accompagnano all'intero processo in attesa di un compiuto federalismo.

Per realizzare l'obiettivo di potenziamento della offerta dei nidi d'infanzia dal punto di vista qualitativo saranno sviluppati servizi maggiormente flessibili, sia rispetto agli orari di apertura e chiusura sia rispetto alle modalità di accesso e fruizione, procedendo anche nella direzione di sviluppo delle sezioni primavera, dei nidi aziendali e delle figure di accompagnatori.

In linea con le indicazioni a livello europeo (la Commissione Europea raccomanda di «rafforzare la qualità degli insegnamenti e del sostegno agli insegnanti nell'istruzione preprimaria») sarà sviluppata una formazione propedeutica e continua degli educatori (anche verso livelli di formazione più elevati), che tenga conto della necessità di sostenere la formazione di educatori in grado di integrare cura ed educazione. Per rafforzare le competenze è importante anche che tutti i servizi del sistema territoriale integrato possano godere di una supervisione pedagogica.

Il sostegno pubblico alla copertura dei costi di gestione dei servizi consentirà un accesso generalizzato ed equo all'intero sistema dei servizi, offrendo alle famiglie la possibilità di scegliere la soluzione più adatta alle esigenze del bambino e della famiglia. Al fine di favorire l'accesso ai servizi si intende diffondere ed incoraggiare, anche attraverso la condivisione di buone pratiche, modelli di finanziamento dei servizi che utilizzino, laddove possibile, voucher di servizio che possono fungere da meccanismi di connessione fra amministrazioni locali, servizi e utenza, coinvolgendo anche cooperative, associazionismo familiare ed altre organizzazioni del privato sociale.

Infine sarà utile favorire la partecipazione delle famiglie, anche attraverso momenti periodici di valutazione dell'organizzazione e del mandato del servizio. I servizi potranno anche svolgere attività con i genitori, sviluppando la consapevolezza ed il pieno svolgimento del loro ruolo educativo. Una particolare attenzione andrà rivolta all'inserimento al nido di bambini con disabilità ed alle loro famiglie.

AZIONE N. 3.1.c
Sviluppo di nidi aziendali

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali, imprese, terzo settore

Risorse finanziarie:

- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:

- X Normativa
- X Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- X Altra attività progettuale

Descrizione

Sono favorite sinergie fra Stato, Regioni e imprese per il potenziamento della rete di nidi in azienda, nel rispetto delle norme regionali di settore, anche con il coinvolgimento del privato sociale, dell'associazionismo familiare e delle organizzazioni sindacali.

L'implementazione avverrà attraverso un sistema di incentivi fiscali e di trasferimenti regionali o provinciali come premio per le imprese che presentano progetti e attuano nidi aziendali.

Il pagamento della retta annuale, spesso oneroso per le famiglie, può essere ridotto attraverso lo strumento del voucher, anche predisposto secondo le modalità Fondo Sociale Europeo (FSE), che servirebbe in parte a pagare il costo del servizio. In alternativa l'accesso al nido può avere luogo anche attraverso voucher aziendale, previo accordo con la Regione sulle modalità di cofinanziamento.

Il servizio è prioritariamente aperto ai figli dei dipendenti dell'impresa che lo ospita. Una quota dei posti disponibili deve essere assegnata anche a figli di genitori non dipendenti dall'impresa nel caso vi sia un intervento finanziario da parte dell'ente pubblico, nel rispetto delle norme regionali di settore, con-

cordando la ripartizione dei posti tra impresa ed ente locale. In questa direzione, l'orario di apertura diurna del servizio deve essere compatibile con le esigenze dei bambini, del personale dipendente e flessibile rispetto a quello dei non dipendenti.

3.2
Famiglie con preadolescenti (6-11 anni) e adolescenti (12-16 anni)

Sono note le difficoltà che la generazione degli adulti ha rispetto alla efficacia della trasmissione di valori e di schemi interpretativi della realtà capaci di fornire ai preadolescenti, agli adolescenti e ai giovani gli strumenti fondamentali per la conoscenza e la propria autonomia di vita. Ciò ha a che fare con il prevalere della dimensione relazionale diluita in una quotidianità a volte distratta, in una logica di riduzione del conflitto che spesso ritarda la crescita dei ragazzi e delle ragazze.

Ne consegue l'importanza di sostenere le responsabilità dei genitori nell'educare i figli, in una società sempre più complessa e veicolante messaggi valoriali contraddittori e ambigui.

AZIONE N. 3.2.a
Definizione di un patto educativo tra scuola e famiglia
(fascia 6-16)

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
	Politiche abitative
X	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione:	Governo, Regioni, istituzioni scolastiche	
Risorse finanziarie:	X	Ordinarie
		Straordinarie
Tipologia dell'azione:		Normativa
		Servizio istituzionale

	Progetto pilota
X	Altra attività progettuale

Descrizione
Definire un "patto educativo" tra scuola e famiglia con la finalità di esplicitare e condividere aspettative educative e valori di riferimento rispetto ai quali assumere reciproche responsabilità, in un atteggiamento di scambio e confronto.

Tale collaborazione tra insegnanti e genitori assume importanza anche in funzione della sempre più significativa presenza dei ragazzi e delle ragazze *straniere* e delle loro famiglie nei diversi livelli scolastici, con l'esigenza, quindi, di creare le condizioni per una reale integrazione.

AZIONE N. 3.2.b
Sviluppo di servizi specifici per genitori di figli minori, per l'affido e l'adozione

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
	Politiche abitative
X	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni ed Enti locali

Risorse finanziarie:		
	X	Ordinarie
		Straordinarie

Tipologia dell'azione:		
		Normativa
	X	Servizio istituzionale
		Progetto pilota
		Altra attività progettuale

Descrizione
Implementare i servizi e le opportunità di scambio e confronto per i genitori, nella consapevolezza della crucialità di alcune fasi evolutive come la prima infanzia o l'adolescenza dei figli. Deve essere valorizzato il ruolo dei *consultori* fa-

miliari e dei *centri* per le famiglie, in una logica di maggiore connessione e integrazione con le organizzazioni di privato sociale e terzo settore.

Le esperienze locali più avanzate dimostrano l'esigenza di interventi non occasionali di supporto alle relazioni tra genitori e figli adolescenti, attraverso spazi di consulenza educativa sia per i ragazzi e le ragazze (gli "spazi giovani" in ambito sociosanitario) sia per i genitori.

In specifico, si ritiene importante, attraverso la funzione di *counselling* presente nei centri per le famiglie, rispondere ad un bisogno diffuso dei genitori di orientamento e di approfondimento delle dinamiche educative, con lo scopo di attivare risorse e competenze per definire e capire i problemi e per individuare soluzioni e strategie di comunicazione, anche al fine di promuovere, attraverso i servizi per l'infanzia e la promozione delle associazioni familiari, occasioni di scambio e di confronto di esperienze tra i genitori che possano divenire relazioni di aiuto reciproco durature.

È riconosciuta la funzione educativa insostituibile delle famiglie, il cui ruolo e capacità vanno accompagnati e potenziati attraverso percorsi di acquisizione di competenze genitoriali, anche per prevenire l'allontanamento dei minori, in sintonia con quanto previsto al riguardo dal *Piano nazionale d'azioni e di interventi per i soggetti in età evolutiva* (*Piano infanzia*).

Specifici interventi sono, inoltre, previsti per i minori adottati, in particolare per favorire l'inserimento a scuola del minore adottato e per una maggiore qualificazione dei servizi, e quindi un più adeguato sostegno sia ai minori che alle famiglie affidatarie ed adottive, anche mediante l'apporto delle associazioni nel percorso di sensibilizzazione e di sostegno alle famiglie stesse.

AZIONE N. 3.2.c
Sensibilizzazione dei mass media

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
	Politiche abitative
X	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie:

X	Ordinarie
	Straordinarie

Tipologia dell'azione:		Normativa
		Servizio istituzionale
		Progetto pilota
	X	Altra attività progettuale

Descrizione
I mass media sono richiamati ad una maggiore responsabilità rispetto ai messaggi che quotidianamente ricadono sui ragazzi e le ragazze, spesso diseducativi e finalizzati semplicemente al consumo.

3.3
Tempi di cura

Il tema dei tempi dedicati alla cura è al centro di una serie di nuovi interventi nel campo delle politiche familiari. Il Piano contempla interventi relativi a: congedi di maternità, congedi genitoriali, congedo di cura familiare, flessibilità degli orari di lavoro, tempi e orari della città, sostegno economico generalizzato alla maternità a carattere residuale. Una finalità fondamentale delle misure a questo riguardo è quella di promuovere il coinvolgimento della figura paterna in una logica di condivisione e corresponsabilità con la figura materna.

AZIONE N. 3.3.a
Aumento del contributo economico per congedo di maternità

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
	Politiche abitative
X	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione:	Governo	
Risorse finanziarie:	X	Ordinarie
		Straordinarie

Tipologia dell'azione:	X	Normativa
		Servizio istituzionale
		Progetto pilota
		Altra attività progettuale

Descrizione
Innalzare, seppure con gradualità, il contributo economico previsto durante il congedo di maternità (attualmente 80%) della retribuzione media mensile, in linea con la media europea. La durata del congedo rimane invariata, 21 settimane. La copertura finanziaria del congedo rimane a carico del sistema previdenziale nazionale. Per rendere sostenibile la spesa si potrà stabilire un ammontare massimo di retribuzione entro il quale opera il predetto incremento.

AZIONE N. 3.3.b
Rafforzamento del congedo di maternità per le lavoratrici parasubordinate e autonome

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
	Politiche abitative
X	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione:	Governo	
Risorse finanziarie:	X	Ordinarie
		Straordinarie
Tipologia dell'azione:	X	Normativa
		Servizio istituzionale
		Progetto pilota
		Altra attività progettuale

Descrizione
Rafforzare il congedo di maternità e la relativa copertura economica, anche per le lavoratrici autonome e parasubordinate. Per le lavoratrici autonome iscritte

agli enti di previdenza di cui ai decreti legislativi n. 509 del 1994 e n. 103 del 1996, ogni intervento dovrà tener conto dell'autonomia riconosciuta dall'ordinamento a tali enti e dei conseguenti effetti sull'ambito e la portata degli interventi pubblici.

AZIONE N. 3.3.c
Aumento della durata del congedo di maternità in caso di parto plurigemellare o di partoriente pluripara

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie:
- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:
- X Normativa
- Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione

Aumentare la durata del congedo di maternità, mantenendo invariate le condizioni economiche, in caso di parto plurigemellare o di partoriente pluripara. L'aumento previsto è di 4 settimane, in linea con la media europea.

Al momento, la legislazione italiana prevede riconoscimenti aggiuntivi solo alle donne con parto plurimo e solo in riferimento ai permessi per allattamento. Occorre garantire a tutte le donne residenti lavoratrici un aumento della durata del congedo di maternità in caso di parto multiplo o di partorienti pluripare. Devono considerarsi destinatarie di tale diritto tutte le lavoratrici residenti sul territorio italiano, siano esse lavoratrici dipendenti, parasubordinate o autonome, in caso di parto plurimo o di partorienti pluripare.

AZIONE N. 3.3.d
Aumento del contributo economico per congedo parentale ed estensione dello stesso ai lavoratori parasubordinati o autonomi

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie:
- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:
- X Normativa
- Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione

Innalzare il contributo economico previsto durante il congedo parentale (attualmente 30%) della retribuzione media mensile per le lavoratrici dipendenti, in linea con la media europea, per un totale di 11 mesi se lo prendono sia la madre che il padre, oppure per 6 mesi nel caso lo prenda solo uno dei genitori. Si prevedono altri incentivi per coinvolgere la figura paterna nel lavoro di cura, onde rendere sempre meno ampio il gap di genere che caratterizza questa attività.

L'incremento potrà avvenire con gradualità e comunque entro un tetto massimo di retribuzione (cfr. azione n. 3.3.a).

Devono considerarsi destinatari di tale diritto tutti i genitori lavoratori residenti sul territorio italiano, siano essi lavoratori dipendenti, parasubordinati o autonomi. Per l'estensione ai genitori che sono lavoratori parasubordinati o autonomi, e la relativa copertura economica, si veda la azione n. 3.3.b. Accanto a tale forma di intervento sarebbe auspicabile, in funzione integrativa, anche quello delle parti sociali, con particolare riferimento alla possibilità che esse orientino verso tale tipologia di sostegno gli interventi dei fondi bilaterali.

Peraltro, occorre tener presente che già la delega al Governo prevista dall'art. 1, comma 81, della legge n. 247 del 2007, come modificato dall'art. 46 della legge n. 183 del 2010, per il riordino della normativa in materia di occupazione femminile, stabilisce tra i criteri quello inteso alla «revisione della vigente normativa in materia di congedi parentali, con particolare riferimento all'estensione della durata di tali congedi e all'incremento della relativa indennità al fine di incentivarne l'utilizzo»; tuttavia la legge di delega, nello stabilire poi che i provvedimenti delegati non possono comportare maggiori oneri per la finanza pubblica, implica una evidente, oggettiva difficoltà in sede attuativa del ricordato criterio.

AZIONE N. 3.3.e
Congedo di cura familiare

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
	Politiche abitative
X	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie:

X	Ordinarie
	Straordinarie

Tipologia dell'azione:

X	Normativa
	Servizio istituzionale
	Progetto pilota
	Altra attività progettuale

Descrizione

Questa misura risponde alla necessità di occuparsi personalmente di un familiare, entro il secondo grado di parentela, in fasi particolari del ciclo di vita della famiglia, in specifico per malattia di un figlio d'età superiore agli 8 anni, inserimento del bambino all'asilo-scuola, riorganizzazione della vita familiare in seguito ad evento critico quale può essere una malattia invalidante o terminale o la morte.

Ferme restando le attuali previsioni normative in materia di permesso retribuito di tre giorni lavorativi in caso di decesso o di grave infermità (art. 4, com-

ma 1, della legge n. 53 del 2000) e in materia di congedo per malattia del figlio (art. 47 del D.Lgs. n. 151 del 2001), il Piano prevede da tre a cinque giorni lavorativi (da cinque a sette) annui parzialmente retribuiti per fronteggiare le predette fasi particolari del ciclo di vita familiare.

Il congedo di cura può essere utilizzato in un'unica soluzione, in blocchi di giorni, in singole giornate o anche singole ore, pur tenendo presenti le problematiche organizzative e gestionali che tale articolazione del congedo può determinare. Problematiche per il cui superamento potrebbero ipotizzarsi, allora, misure di carattere compensativo.

La motivazione del congedo va debitamente documentata e il preavviso da fornire al datore di lavoro può variare da 1 a 5 giorni lavorativi.

AZIONE N. 3.3.f
Sostegno economico generalizzato alla maternità a carattere residuale

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie:
- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:
- X Normativa
- Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione
Si prevede l'introduzione di uno strumento di sostegno economico alla maternità a garanzia di un livello minimo di tutela per le puerpere che non usufruiscano già di un trattamento pari o più elevato.

AZIONE N. 3.3.g
Flessibilizzazione dei congedi parentali e di cura familiare

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
	Politiche abitative
X	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo

Risorse finanziarie:	X	Ordinarie
		Straordinarie
Tipologia dell'azione:	X	Normativa
		Servizio istituzionale
		Progetto pilota
		Altra attività progettuale

Descrizione

Rendere flessibili i dispositivi di congedo parentale e di congedo per cura familiare, permettendo al soggetto richiedente di poter realmente conciliare, in date fasi del ciclo di vita, la sua presenza a casa per l'attività di cura con il lavoro professionale.

Si prevede inoltre di istituire un congedo di paternità obbligatorio da usufruirsi in modo flessibile per 4 giorni a scelta del lavoratore entro il primo mese (30 giorni) di vita del neonato.

Il soggetto richiedente il congedo può scegliere una formula flessibile del congedo accordandosi con il datore di lavoro attraverso un impegno lavorativo part-time o da svolgersi non necessariamente nel luogo di lavoro, attraverso telelavoro o lavoro a domicilio.

La scelta del congedo flessibile deve essere possibile per ogni lavoratore, le condizioni economiche vanno pattuite caso per caso in base alle ore lavorate. Alla contrattazione collettiva nazionale e più concretamente a quella di 2° livello (aziendale e territoriale) è rimesso il compito di disciplinare la materia.

AZIONE N. 3.3.h
Nuove misure a sostegno della flessibilità di orario
(art. 9 legge 53/2000)

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie:

- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:

- Normativa
- X Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione
Individuare nuovi strumenti utili a livello territoriale per aiutare le imprese nell'attuazione dell'art. 9 della legge 53/2000. Si tratta di strumenti che debbono affiancare le imprese nel redigere i progetti per la realizzazione delle azioni positive previste dalla normativa, e devono servire ad accelerare il processo di valutazione, finanziamento e monitoraggio dei progetti, così che la risposta alle imprese sia più rapida ed efficace nei suoi risultati. La sede dell'intervento potrebbe essere costituita dalla delega conferita dall'art. 46 della legge n. 183 del 2010, in relazione al rafforzamento degli istituti previsti proprio dall'art. 9 della legge n. 53 del 2000.

AZIONE N. 3.3.i
Attività di sensibilizzazione sul tema dei tempi e orari delle città

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative

X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie:
X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione:
X Normativa
Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione
L'obiettivo è di fare sì che ogni Regione si doti di una legge dedicata ai tempi e orari della città.
Le Regioni possono indire bandi per i Comuni affinché si dotino di un Piano Territoriale degli Orari, attuino tavoli tecnici per progetti innovativi in termini di conciliazione dei tempi, istituiscano o incentivino l'attività delle banche del tempo e altri progetti di armonizzazione dei tempi. La legge nazionale n. 53/2000 vigente appare un riferimento sufficiente e non bisognoso di modifiche nel breve periodo, mentre appare necessario spendere energie perché essa venga attuata nella sua completezza su tutto il territorio italiano.

AZIONE N. 3.3.1
Istituzione di un coordinamento nazionale delle politiche temporali

Area di riferimento delle politiche familiari
Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
Politiche abitative
X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione:	Governo	
Risorse finanziarie:	X	Ordinarie Straordinarie
Tipologia dell'azione:	X	Normativa Servizio istituzionale Progetto pilota Altra attività progettuale

Descrizione
Considerata da un lato la cogenza e l'innovatività, anche su scala europea, del tema del coordinamento dei tempi e spazi della città, e dall'altro la possibile frammentazione delle iniziative a livello locale, appare opportuno istituire una Commissione di livello nazionale che possa coordinare, e nello stesso tempo contribuire a diffondere sul territorio, tali iniziative. Tale Commissione potrebbe avvalersi, per il monitoraggio delle misure adottate a livello locale, dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, che potrà anche fornire una consulenza agli enti territoriali per la stesura dei Piani territoriali degli orari e i progetti ad essi correlati.

3.4
Sostegni ai costi di educazione dei figli

AZIONE N. 3.4.a
Sostegni ai costi di educazione dei figli

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
	Politiche abitative
X	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione:	Governo, Regioni, Enti locali	
Risorse finanziarie:	X	Ordinarie Straordinarie
Tipologia dell'azione:	X X	Normativa Servizio istituzionale

Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione
Le responsabilità di cura dei figli sono una delle cause che possono portare molte famiglie nell'area della povertà. Si tratta qui di distinguere fra il costo di accrescimento, che viene stimato in rapporto a quello che è lo stile di vita e la posizione sociale della famiglia, e il costo di allevamento, che viene stimato in riferimento a quelli che sono i bisogni di base del bambino. È su quest'ultimo che andrà fatta un'azione più incisiva affinché siano ridotte le disparità tra le famiglie.

L'obiettivo è di trovare un giusto equilibrio fra interventi *in cash* (monetari o monetizzabili) e interventi *in kind* (servizi). Il sostegno al lavoro di cura dei figli sarà comunque distinto dalle misure di lotta alla povertà, che si affida a strumenti selettivi, rivolti alle fasce sociali più deboli che non raggiungono determinati livelli di reddito o assolutamente incapienti. Occorre puntare sul riconoscimento della valenza sociale del lavoro di cura, che interessa tutti i nuclei con carichi familiari. Nel primo caso, l'intervento è assistenziale, focalizzato e rivolto a segmenti molto ristretti della popolazione, nel secondo caso è di potenziamento dei diritti di cittadinanza e come tale riguarda tutti cittadini, indipendentemente dalla posizione reddituale, e dunque deve essere perseguito con strumenti universalistici.

Per quanto riguarda gli strumenti, si possono utilizzare *a*) gli assegni familiari, oppure *b*) gli sgravi fiscali (deduzioni o detrazioni), utilizzando come misura degli interventi il costo di allevamento dei figli, parametrato in rapporto al numero totale dei figli minori, o ancora *c*) il voucher familiare.

3.5
Misure di sostegno al lavoro di cura delle assistenti familiari private

AZIONE N. 3.5.a
Misure di sostegno al lavoro di cura delle assistenti familiari private

Area di riferimento delle politiche familiari

Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
Politiche abitative
X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione:	Governo, Regioni, Enti locali	
Risorse finanziarie:	X	Ordinarie
		Straordinarie
Tipologia dell'azione:		Normativa
	X	Servizio istituzionale
		Progetto pilota
		Altra attività progettuale

Descrizione
Sostenere il lavoro di cura per famiglie con figli minori e con soggetti disabili o gravemente non autosufficienti che ricorrono al mercato privato, mediante:
1. incentivi fiscali per favorire la regolarizzazione dei contratti privati e parallele azioni di contrasto del lavoro irregolare;
2. iniziative per la preparazione professionale di chi assiste anziani, bambini, malati e non autosufficienti;
3. attivazione di canali formalizzati di reclutamento degli/delle assistenti familiari, che consentano alle famiglie di poter avere in tempi brevi e senza doversi rivolgere al mercato nero delle professioniste della cura; in particolare, predisposizione, a livello di enti locali, di elenchi di professionisti disponibili a svolgere lavoro di cura a domicilio nell'area di riferimento, dotati sia di un attestato di idoneità, che dell'iscrizione ad una cassa previdenziale, con indicazione delle tariffe minime e massime; liste alle quali si può accedere tramite lo sportello del Centro per la famiglia più vicino.

Nell'implementazione dell'azione vanno coinvolti i centri per le famiglie, i centri per l'impiego e gli Enti bilaterali con le parti sociali.

3.6
Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti

Perseguire politiche familiari amiche delle famiglie con disabili o anziani non autosufficienti significa progettare e realizzare interventi/servizi che si collochino nella prospettiva di:
– sostenere il carattere "distintivamente" familiare nelle risposte ai bisogni dei disabili e degli anziani (sussidiarietà);
– focalizzare gli interventi sulla famiglia-nella-comunità locale (*community care*);
– adottare strategie di governance sociale, cioè favorire forme di auto-governo di reti associative capaci di agire come validi interlocutori delle istituzioni amministrative ed economiche locali.

Questi obiettivi generali assumono, nella prospettiva sussidiaria, declinazioni differenti a seconda che il *focus* sia:

– sul disabile o anziano solo,
– sul suo nucleo familiare,
– sulle reti allargate (vicini, amici, volontari),

e guidano l'articolazione di un ventaglio di offerte di servizi/interventi alla persona nel settore della non autosufficienza.

Pur nella necessaria differenziazione degli interventi va sottolineata la necessità per i programmatori e decisori tecnici e politici – ai diversi livelli di competenze in cui si collocano – di assumere una prospettiva che:

I) in presenza di *carers naturali* (persone che fanno lavoro di cura appartenendo alla famiglia di convivenza o alla famiglia allargata):

– operi in vista di accrescere la capacità di autonomia, culturale e organizzativa, delle famiglie stesse nel risolvere i problemi di accudimento e cura dei propri membri disabili o anziani non autosufficienti, senza scaricarne tutto il peso sulla famiglia. Ciò significa adottare una strategia culturale che rafforzi la famiglia (*empowering model*) contro una pratica che aiuta le famiglie solo quando sono cadute nella situazione problema (*deficit model*);

II) in assenza di reti familiari attive:

– privilegi le reti di prossimità (vicinato/volontariato/associazionismo) nel predisporre azioni di sostegno al disabile o all'anziano e ricrei contesti di vita di tipo familiare (piccole comunità residenziali inserite all'interno dei luoghi storici di vita delle persone disabili o anziane) tenendo conto che la strada da seguire è quella segnalata dagli stessi soggetti in situazione di bisogno che, come emerge da molte indagini, chiedono di rimanere nel proprio ambiente di vita aiutati e curati da persone loro care.

All'interno della ampia gamma di servizi che possono essere realizzati per sostenere il disabile o l'anziano e la sua famiglia è possibile identificare tre differenti tipologie che fanno riferimento a tre ambiti di intervento secondo il seguente prospetto:

Focus	*a*) Sul disabile o sull'anziano e sulla casa (servizi *domus oriented*)	*b*) Sul nucleo familiare (*family centred*)	*c*) Sulle reti allargate (*community oriented*)
Principio di sussidiarietà: Ti aiuto a fare ciò che puoi e sai fare tu			
	Servizi di supporto al domicilio (voucher)	Gruppi di sostegno ai familiari	Gruppi di volontariato per disabili o per anziani
Principio di solidarietà: Ti aiuto a fare ciò che non riesci a fare			
	Ospedale a domicilio Albo delle badanti (voucher)	Servizi di *respite*	Centri diurni integrati
Principio di *empowerment* comunitario: Aiuto la comunità ad essere più capace di fronteggiare i bisogni dei suoi membri più deboli			
	Affido residenziale del disabile o dell'anziano	Sportello telefonico di ascolto e orientamento gestito da familiari	Portierato sociale Progetto *care giver* Solidarietà di vicinato Servizi intergenerazionali

AZIONE N. 3.6.a
Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti: servizi *domus oriented* destinati all'anziano o disabile

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni ed Enti locali

Risorse finanziarie:

- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:

- Normativa
- X Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione

Servizi *domus oriented* che hanno come utente/consumatore il disabile o l'anziano e si focalizzano sulla casa o ne ricreano ambienti sostitutivi, quale ad esempio:

– i servizi a domicilio, sia nella forma semplice sia integrata;
– l'affido dell'anziano presso altre famiglie disponibili;
– l'ospedalizzazione a domicilio.

A questo va aggiunto il voucher socio-sanitario che, solo in modo improprio, può essere definito servizio, in quanto come indica la legge 328/00, è solo «titolo per l'acquisto di un servizio», ed ha svariate forme di applicazione che includono dal diritto ad un servizio di assistenza domiciliare integrata al contributo per l'assunzione regolare di una assistente domiciliare iscritta in un apposito albo.

Per le persone non autosufficienti che vivono in famiglie di pensionati, è stabilito un sostegno in rapporto al reddito familiare e al luogo dove vivono per agevolazioni sulla mobilità e sui costi di locazione.

AZIONE N. 3.6.b
Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti: interventi *family centred* o destinati ai *carers*

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni ed Enti locali

Risorse finanziarie:

- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:

- Normativa
- X Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione
Interventi *family centred* che si centrano sul nucleo familiare, o comunque sui *carers*, riconducibili alle seguenti tipologie:
– forme di sostegno per familiari (quali ad es. gruppi di auto e mutuo aiuto);
– sportelli informativi unificati per l'ascolto e l'orientamento dei familiari;
– servizi di *respite* (sollievo).

AZIONE N. 3.6.c
Lavoro di cura mirato alle famiglie con disabili e anziani non autosufficienti: interventi *community oriented*

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- X Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza

Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione:	Regioni, Enti locali	
Risorse finanziarie:	X	Ordinarie
		Straordinarie
Tipologia dell'azione:		Normativa
	X	Servizio istituzionale
		Progetto pilota
		Altra attività progettuale

Descrizione
Interventi che si collocano in un'ottica di comunità – *community oriented* – e promuovono legami significativi anche tra persone non prossime, come:
– i centri diurni aperti al territorio;
– le diverse forme di portierato sociale;
– i progetti di solidarietà di vicinato;
– i gruppi di volontari per disabili o di anziani che operano a favore di altri anziani;
– sostegno alla gestione dei servizi per il "Dopo di noi".

In sintesi si tratta di dare vita a *servizi di prossimità*, pensati come ambiti in cui è possibile far confluire differenti soggetti che erogano servizi e differenti tipologie di offerta sulla base delle esigenze concrete dell'utenza – disabili, anziani e *carers* (cioè coloro che più da vicino si prendono cura di loro) – in cui possano trovare risposta le domande sia dei disabili e degli anziani sia dei loro familiari, con modalità, fin dove è possibile, a bassa soglia, per contrastare il rischio di una eccessiva medicalizzazione di questa condizione di vita.

Questa prospettiva non va abbandonata neppure quando ci si trovi di fronte alla necessità di collocare il disabile o l'anziano in una struttura residenziale ad elevata integrazione socio-sanitaria. In questo caso va potenziata la progettazione di micro-strutture di ospitalità residenziale inserite nei centri abitativi che prevedono una maggiore integrazione con il territorio.

Parte 4
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro

Il Piano prevede un ampliamento delle iniziative già avviate con la normativa più recente.

Si tratta di promuovere politiche per le pari opportunità che siano stabili e continuative, superando le modalità sperimentali e provvisorie del passato. Peraltro anche per questi aspetti occorre richiamare la già evidenziata esigenza di azione integrata e coordinata tra i vari attori istituzionali aventi competenza in materia.

AZIONE N. 4.1
Rafforzare le competenze dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- X Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo e parti sociali

Risorse finanziarie:

- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:

- X Normativa
- Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione

Rafforzare le competenze dei Comitati unici di garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni (art. 21, legge 4 novembre 2010, n. 183), circa le politiche di assunzione, di incentivazione, aggiornamento e gestione degli organici nelle aziende.

AZIONE N. 4.2
Incentivare l'imprenditoria nel settore della cura

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- X Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni

Risorse finanziarie:

- X Ordinarie
- X Straordinarie

Tipologia dell'azione:

- Normativa
- Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- X Altra attività progettuale

Descrizione
Incentivare l'organizzazione a livello regionale di corsi ed attività per la promozione dell'imprenditoria nel settore della cura, anche in forma cooperativa, con particolare riguardo alla partecipazione delle donne, coinvolgendo università, camere di commercio, banche e fondazioni, Enti di formazione professionale, terzo settore e associazionismo, anche attraverso gli strumenti dei prestiti sull'onore e/o a fondo perduto. I percorsi formativi vanno collegati con i sistemi territoriali di cura e il loro accreditamento.

AZIONE N. 4.3
Forme di audit per la conciliazione tra famiglia e lavoro

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative

	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
X	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Regioni

Risorse finanziarie:		
	X	Ordinarie
		Straordinarie

Tipologia dell'azione:		
		Normativa
		Servizio istituzionale
	X	Progetto pilota
		Altra attività progettuale

Descrizione

Il Piano promuove la diffusione delle forme di audit che hanno come obiettivo la conciliazione tra famiglia e lavoro, perseguendo le pari opportunità fra i sessi (*gender mainstreaming*) unitamente al sostegno della vita familiare (*family mainstreaming*) ispirato ad una relazione sussidiaria fra la posizione lavorativa e la famiglia del lavoratore. Il processo di auditing e re-auditing mira alla creazione di interventi fatti a misura per enti pubblici e privati per aiutare i dipendenti, e anche i lavoratori studenti (si prevede un auditing anche per le università), per conciliare famiglia e lavoro. Il processo si svolge all'interno dell'azienda attraverso sistemi partecipativi che coinvolgono i lavoratori e le loro rappresentanze sindacali, il management e i datori di lavoro, con un "auditore" esterno, e comporta l'attribuzione del certificato di base, che viene dato subito dopo la definizione del progetto. Terminato il primo progetto, si ridefiniscono le mete in un secondo progetto, il re-auditing, alla fine del quale viene fatta una valutazione, e, in caso di esito positivo, viene rilasciata una certificazione *ad hoc* di auditing. La Regione può contribuire sostenendo i costi del processo dell'auditing all'ente pubblico o privato che personalizza la conciliazione fra famiglia e lavoro.

Sarà anche sostenuta l'introduzione di sistemi premianti – analoghi a quelli oggi previsti per le certificazioni di qualità – per le organizzazioni che introducono processi di auditing.

AZIONE N. 4.4
Voucher familiare: un titolo di accesso per un complesso di servizi familiari con prestazioni accessorie

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- X Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni ed Enti locali

Risorse finanziarie:

- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:

- Normativa
- Servizio istituzionale
- X Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione

Affiancare alle sperimentazioni locali di voucher o buoni di servizio già attuate su singoli servizi (nel campo della scuola, della formazione professionale, dell'inserimento lavorativo, della cura degli anziani e dell'assistenza domiciliare integrata ecc.), un nuovo modello di voucher unico (complessivo e personalizzato) – per tale ragione detto familiare – secondo un complesso di esigenze di cura espresse dalla famiglia nell'ambito di un mercato di qualità sociale dei servizi sociali composto da organizzazioni pubbliche e/o di terzo settore. Il titolo sarà valido per l'accesso a servizi di cura per l'infanzia e per i membri della famiglia in stato di non autosufficienza temporanea o permanente, oltre che per l'acquisto di prestazioni accessorie utili alla famiglia per fronteggiare esigenze di carattere quotidiano (consegna pasti a domicilio, lavanderia, accompagnamento per trasporti urbani ecc.).

Sarà necessaria l'introduzione di un accordo territoriale con le parti sociali, con il coinvolgimento dell'associazionismo e del terzo settore, che definisca programmaticamente l'utilizzo dei/del voucher. Il voucher famiglia ha carattere di titolo di accesso a servizi e non deve funzionare come rimborso spese, ma prevede la creazione di un sistema di *mercato di qualità sociale* dei servizi.

AZIONE N. 4.5
Welfare aziendale *family friendly*

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- X Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Governo, Enti locali

Risorse finanziarie:

- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:

- X Normativa
- Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- X Altra attività progettuale

Descrizione

Incentivi fiscali e normativi per le aziende che intendono promuovere il "welfare aziendale familiare" nell'ottica delle pari opportunità. Per welfare aziendale familiare si intende l'insieme delle misure che l'impresa si impegna ad attivare per i suoi dipendenti onde conciliare i tempi di lavoro con i tempi della famiglia. Le aziende possono essere agevolate qualora, attraverso la contrattazione di secondo livello, forniscano ai dipendenti le seguenti opportunità, che costituiscono servizi di supporto alla conciliazione al di là degli obblighi di legge, e che possono essere gestiti anche in partenariato territoriale, in una governance di welfare societario plurale:

a) *servizi aziendali per la famiglia*: assistenza domiciliare e/o di *respite* (sollievo) per le famiglie dei dipendenti in cui siano presenti persone disabili o anziani non autosufficienti, spesa a domicilio, spesa on line, benefit per la spesa, voucher per l'assistenza a bambini/anziani/membri dipendenti della famiglia, in genere *family services*, mentoring sulle carriere in relazione alle responsabilità di cura, presenza in azienda di coordinatori *work-family*;

b) *servizi aziendali per l'infanzia*: nidi aziendali, nidi misti azienda-territorio, colonie estive, strutture di accoglienza per i figli in situazioni di emergenza, doposcuola attrezzati, buoni per baby-sitter (in particolare per chi fa lavoro notturno), voucher familiari, voucher di cura;

c) *servizi aziendali di supporto all'attività scolastica dei figli*: organizzazione trasporto scolastico, organizzazione di centri estivi;
d) *servizi aziendali socio-sanitari*: polizza rimborso spese mediche, recapito domiciliare o in azienda di farmaci, predisposizione assistenza d'urgenza di familiari malati terminali.

Oltre agli incentivi fiscali e normativi, in una prospettiva promozionale del welfare aziendale e più in generale delle politiche aziendali *family friendly*, è previsto anche il rafforzamento delle misure di diffusione e conoscenza dei risultati positivi conseguiti dalle aziende che abbiano adottato misure *family friendly* (ad esempio, in termini di riduzione dell'assenteismo, di incremento della produttività, di miglioramento del clima organizzativo).

Parte 5
Privato sociale, terzo settore e reti associative familiari

AZIONE N. 5
Sostegno delle organizzazioni del privato sociale, del terzo settore e delle reti associative familiari

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
	Politiche abitative
	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
X	Reti associative familiari
	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione:	Governo, Regioni, Enti locali	
Risorse finanziarie:	X	Ordinarie
		Straordinarie
Tipologia dell'azione:	X	Normativa
		Servizio istituzionale
		Progetto pilota
		Altra attività progettuale

Descrizione
Misure per il sostegno e il potenziamento delle organizzazioni di privato sociale, terzo settore e reti associative familiari che provvedono servizi sociali personali e servizi di cura in tutto l'ampio spettro dei bisogni della vita familiare quotidiana.

Gli interventi riguardano sia agevolazioni fiscali (per enti riconosciuti come ONLUS e per organizzazioni similari), sia agevolazioni normative (come il "distacco associativo" dei responsabili delle associazioni familiari formalmente organizzate e maggiormente rappresentative a livello nazionale).

In particolare, vengono sostenute, anche con finanziamenti su progetti nazionali o regionali, le associazioni familiari che svolgono le seguenti attività:
1. sostegno alle gestanti in difficoltà e accoglienza della vita;
2. attività educative dei figli, complementari e integrative della formazione scolastica;
3. servizi di affidamento e adozione;
4. attività per fronteggiare il disagio giovanile e adulto (ad es. devianza minorile, tossicodipendenze, alcolismo).

Il Piano promuove il massimo sostegno degli enti locali nei confronti delle associazioni familiari di auto e mutuo aiuto, e incentiva i programmi legati alla solidarietà tra le famiglie.

Parte 6
Servizi consultoriali e di informazione (consultori, mediazione familiare, centri per le famiglie)

A più di trenta anni dalla loro istituzione, i consultori familiari necessitano di una profonda rivisitazione della loro fisionomia di servizio alla famiglia e di un rilancio e potenziamento complessivi.

Il passaggio della competenza sui consultori prima alla Sanità e poi alle Regioni, unitamente ad un contesto culturale abituato a leggere il bisogno in chiave individuale piuttosto che personale, familiare e relazionale, ha portato progressivamente questi preziosi servizi a caratterizzare le proprie attività secondo modalità eccessivamente sanitarizzate, a detrimento della necessaria integrazione socio-sanitaria.

In tale ottica occorre rafforzare e diffondere le buone pratiche fin qui già messe in atto (percorsi nascita, gruppi di genitori...) per meglio intercettare i bisogni complessivi, non solo medici, delle coppie e delle famiglie; in tal senso è da valorizzare e potenziare ulteriormente il già importante ruolo del consultorio nei confronti della popolazione immigrata, specialmente femminile.

Ma l'emergere delle nuove fragilità e degli odierni bisogni della coppia e della famiglia comporta la necessità di ampliare l'offerta attiva del consultorio, con azioni di supporto alle relazioni di coppia ed a quelle genitoriali nelle diverse fasi del ciclo di vita (adolescenza, transizione all'adultità, sostegno all'anziano...).

In particolare, è necessario imparare a leggere ed a rispondere al bisogno della persona in termini relazionali: è da superare l'ottica frammentata ed individualista con cui si sono prevalentemente affrontate le diverse problematiche, a favore di prospettive riflessive e relazionali in grado di supportare gli individui nel contesto delle loro relazioni. Solo dal benessere delle relazioni, e di quelle familiari in particolare, può derivare un pieno benessere della persona.

In tal senso è necessario riformare la legislazione secondo queste fondamentali direttrici:

1. stretta integrazione psico-pedagogico-socio-sanitaria;
2. progettazione, gestione e verifica dei contenuti, obiettivi e risultati del servizio in modo strettamente integrato con la società civile: famiglie, reti ed associazioni familiari;
3. promozione del benessere familiare (e non di un solo suo membro, come ad esempio la donna, considerata al di fuori del suo contesto relazionale);
4. sussidiarietà;
5. flessibilità del servizio, in rete con gli altri servizi territoriali;
6. formazione permanente degli operatori, e loro costante confronto con le reti familiari del territorio.

Sostegno alla genitorialità, soprattutto nei momenti critici del conflitto coniugale, tutela dei figli minori sia in caso di separazione/divorzio, che in caso di non adeguatezza relazionale dei genitori, adozione sia nazionale che internazionale possono costituire alcuni degli ambiti di lavoro in cui investire competenze relazionali, sociali, psicologiche che caratterizzino il consultorio come un polo visibile sul territorio, un referente istituzionale non solo per le famiglie, ma anche per giudici, tribunali dei minori ed altri servizi connessi alle problematiche familiari.

In tal senso è necessario rivedere i profili professionali indispensabili nella équipe consultoriale, introducendo le figure del pedagogista, del mediatore familiare e del mediatore culturale.

Centrale è il superamento della logica ambulatorial-assistenziale, a vantaggio di una logica sussidiaria e di *empowerment* che, lungi dal declinare i propri interventi in termini sostituivi, faciliti lo sviluppo delle risorse personali e di rete. Ciò sarà più semplice da ottenere coinvolgendo, come risorse attive, le famiglie, le loro reti e le loro associazioni familiari nella progettazione, gestione e verifica dei diversi interventi consultoriali.

Una versione aggiornata e pertinente di quella "gestione sociale" dei consultori che già la legge n. 405/75 indicava chiaramente, dovrà essere declinata attraverso la creazione di reti integrate di servizi consultoriali retti da ASL e consultori gestiti direttamente dal privato sociale e dalle associazioni familiari, mediante accreditamento, nel contesto di un servizio pubblico integrato, flessibile, plurale, disegnato e continuamente ri-tarato in base alle esigenze di persone e famiglie.

Per quanto riguarda l'azione dei consultori prevista dalla legge 194/1978 (artt. 2 e 5), va attivato un monitoraggio degli interventi atti a sostenere la donna gravida in difficoltà per offrirle alternative all'aborto in grado di restituirle la libertà di diventare madre. In tale prospettiva occorrerà:

– rilanciare la centralità del consultorio nella prevenzione post-concezionale delle IVG; anche mediante il ridimensionamento del ruolo dei medici di base e dei servizi ostetrico-ginecologici, oggettivamente non idonei a mettere in atto quanto previsto dalla legge;
– assicurare il sostegno alla gravida in difficoltà che desidera portare a termine la gravidanza mediante il supporto delle reti del volontariato e delle associazioni familiari, individuate mediante il meccanismo dell'accreditamento (cfr. azione n. 3.1.a).

La spiccata sanitarizzazione dei consultori ha condotto, negli anni Novanta del secolo scorso, alla nascita di un nuovo organismo, il "Centro per le famiglie", che tuttavia è stato diversamente coniugato, sia sul versante dei contenuti che su quello del modello organizzativo nelle diverse realtà territoriali, rimanendo, tuttavia, fortemente ancorato alla dimensione urbana.

Tali centri sono oggi presenti in varie forme: *a*) come servizi gestiti dai Comuni in raccordo con le associazioni e il terzo settore; *b*) come luoghi gestiti e/o autogestiti da associazioni e volontari che promuovono sul territorio una cultura della cura e della solidarietà tra famiglie.

A fronte di una nuova e diversa domanda di servizi avanzata dalle famiglie, che può essere intercettata dai consultori familiari odierni solo parzialmente, ed in considerazione di una diffusione dei servizi alla famiglia variegata, frammentata e differenziata, è necessario riflettere su quale debba o possa essere il nodo propulsore di una rete di servizi, di interventi, di soggetti ed azioni integrate (sociali, sanitarie, educative, relazionali ecc.) che si muovono nel variegato e complesso campo delle politiche dei servizi alla famiglia e del lavoro di cura. Strategica risulterà non tanto una moltiplicazione di strutture e contenitori, quanto l'adozione della prospettiva della intersettorialità degli interventi, anche previa mappatura e monitoraggio della qualità dei servizi presenti sul territorio e della loro offerta, e soprattutto di una autentica e sana sussidiarietà attraverso lo stretto rapporto tra istituzioni e le reti dell'associazionismo familiare. Ciò permetterà il potenziamento delle risorse del territorio e favorirà la messa a punto di interventi adeguati, anche in chiave di risparmio di spesa sociale.

In tal senso, le attività del consultorio familiare possono trovare un naturale complemento nel Centro per le famiglie.

Il Centro va inteso come luogo fisico aperto sul territorio e al territorio, gestito e progettato con le reti dell'associazionismo familiare, in modo da essere realmente in grado di intercettare i diversi bisogni presenti sul territorio, offrendo una risposta flessibile ed articolata. Si eviteranno così i rischi derivanti da una eccessiva standardizzazione centralizzata degli interventi.

Il Centro per la famiglia può quindi offrire servizi molteplici e diversi: dai gruppi di sostegno alla genitorialità, a gruppi di auto e mutuo aiuto, dalle banche del tempo, al sostegno allo studio, dagli sportelli informativi e di consulenza, alle opportunità ludiche.

Il Piano sostiene la diffusione di questi centri per lo svolgimento di alcune funzioni, e in specifico: *a*) come sedi di funzioni di aiuto sociale quali i prestiti sull'onore e le consulenze professionali (come la mediazione familiare, la consulenza legale)

che, per il loro carattere, richiedono le garanzie delle istituzioni pubbliche (il Comune o consorzi di Comuni); *b*) come sedi di uno sportello informativo o in rete con altri sportelli informativi che possa funzionare da nodo di connessione con la più ampia rete di servizi, pubblici, privati e di privato sociale, che erogano servizi e prestazioni per la famiglia (mappa delle risorse di cura presenti sul territorio fornite dal pubblico, dal privato e dal terzo settore); *c*) come spazio gestito da soggetti di terzo settore che producono servizi per quei bisogni non standardizzabili e programmabili che spesso incidono pesantemente sulla capacità organizzativa della famiglia di fronteggiare evenienze improvvise; *d*) come spazio di incontro e di discussione per quelle famiglie che sentono di potere trovare una soluzione ai loro problemi attraverso pratiche di condivisione (gruppi di auto e mutuo aiuto) e/o di cooperazione (banca del tempo, "gruppi di acquisto" ecc.).

Si tratta di favorire la nascita di centri per le famiglie, soprattutto nelle realtà sociali più piccole, a favore non solo delle famiglie con bambini piccoli, ma aperto a tutte le famiglie con rilevanti e imprevisti lavori di cura da fronteggiare, quale motore di iniziative di soggetti del terzo settore.

AZIONE N. 6.1
Potenziamento e riorganizzazione dei consultori familiari

Area di riferimento delle politiche familiari

	Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
	Politiche abitative
	Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
	Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
	Reti associative familiari
X	Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
	Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni

Risorse finanziarie:

X	Ordinarie
	Straordinarie

Tipologia dell'azione:

	Normativa
X	Servizio istituzionale
	Progetto pilota
	Altra attività progettuale

Descrizione
Potenziamento e riorganizzazione dei consultori familiari, con la finalità di ampliarne gli interventi sociali a favore della famiglia. Aree di azione, in un'ottica multidisciplinare:
– sostegno alla genitorialità nelle fasi iniziali: percorsi nascita con il coinvolgimento di madri e padri;
– sostegno alla genitorialità in fase di crisi: mediazione familiare;
– sostegno alla genitorialità in fase di complesse transizioni: adozioni, affidamenti, fecondazione medicalmente assistita;
– sostegno alla genitorialità di fronte a fattori di stress elevati: la gestione di adolescenti in età scolastica: mediazione comunitaria, scolastica (creazione di punti di aggregazione sul territorio, lotta al *mobbing* in ambito scolastico).

AZIONE N. 6.2
Progetti sperimentali tesi a diffondere e riorganizzare i centri per le famiglie

Area di riferimento delle politiche familiari
- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- X Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Enti locali

Risorse finanziarie
- X Ordinarie
- X Straordinarie

Tipologia dell'azione:
- Normativa
- Servizio istituzionale
- X Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione
Progetti sperimentali tesi a diffondere e riorganizzare, laddove presenti, i centri per le famiglie con le seguenti funzioni a titolo esemplificativo: centro documentazione per la rilevazione dei bisogni delle famiglie del territorio; sportello

informativo di tutti i servizi e le risorse per la famiglia rilevanti per il lavoro di cura (pubblici, privati e di terzo settore; sociali, educativi, psicologici, sanitari e di *counselling*) presenti sul territorio; attivazione di servizi tipo ludoteca e nuove tipologie di intervento per la prima infanzia e adolescenza gestiti da soggetti del terzo settore; "sportello" per i prestiti sull'onore, la banca del tempo e le politiche di conciliazione (integrazione del reddito per le donne e gli uomini che scelgono il congedo genitoriale, di entità pari al costo di una retta al nido); spazio per i "gruppi di acquisto" e di auto e mutuo aiuto.

AZIONE N. 6.3
Riorganizzazione degli sportelli di informazione per le famiglie

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- X Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni, Enti locali

Risorse finanziarie:

- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:

- Normativa
- X Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione

Riorganizzazione degli *sportelli di informazione delle famiglie* (ad esempio servizi di "informa famiglia") a livello regionale e locale come Sportelli unici per la famiglia.

L'informazione sui servizi costituisce un elemento strategico per facilitare l'accesso ai servizi stessi. Lo Sportello unico costituisce un luogo di riferimento per le famiglie, cui rivolgersi per presentare le proprie istanze, ottenere informazioni su tutti i servizi esistenti a favore della famiglia, e per specifici servizi fruire di un'erogazione diretta. Lo Sportello unico raccoglie e diffonde le informazioni

e le attività degli enti, delle organizzazioni e delle associazioni che sul territorio realizzano servizi e prestazioni a favore della famiglia. La gestione dello Sportello è ispirata ai principi della sussidiarietà e orientata alla valorizzazione delle competenze specifiche delle Associazioni di famiglie e/o del terzo settore.

Il punto informativo è presidiato da equipe multidisciplinari e si coordina con i centri famiglia.

Parte 7
Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Le famiglie immigrate con regolare permesso di soggiorno possono usufruire di tutti i servizi sociali personali previsti nel presente Piano per i cittadini italiani. Nei loro confronti, il Piano adotta un criterio di inclusione sociale di carattere interculturale, che si ispira al pluralismo sociale e rispetta le differenti culture entro i limiti dei principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico italiano.

Per favorire l'inserimento delle famiglie immigrate nel tessuto sociale, il Piano prevede le seguenti azioni:

AZIONE N. 7.1
Servizi informativi per le famiglie immigrate

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- X Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Enti locali

Risorse finanziarie:

- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:

- Normativa
- X Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione
Istituzione di un servizio locale specializzato nell'affrontare i problemi delle famiglie immigrate dal punto di vista delle informazioni e orientamenti generali per l'utilizzazione dei servizi personali e generali di welfare; tale centro servizi potrà trovare spazio in servizi già esistenti, come i centri per le famiglie.

Tali importanti funzioni dovranno essere assicurate attraverso la presenza di operatori adeguatamente formati, allo scopo di agevolare il rapporto dei cittadini stranieri con enti ed istituzioni, facilitare l'accesso ai servizi ed il percorso all'interno di essi, gestire la presa in carico di persone straniere.

AZIONE N. 7.2
Misure residenziali per le famiglie immigrate

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- X Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Enti locali

Risorse finanziarie:
- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:
- Normativa
- X Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione
Adozione di misure residenziali *ad hoc* per le famiglie immigrate, in particolare individuazione tra le abitazioni residenziali di proprietà comunale di una struttura che possa sostenere temporaneamente le famiglie immigrate con bambini a carico, offrendo un supporto nella ricerca dell'autonomia e inserimento sociale.

AZIONE N. 7.3
Corsi di lingua italiana per immigrati

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari
- Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
- X Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Enti locali

Risorse finanziarie:
- X Ordinarie
- Straordinarie

Tipologia dell'azione:
- Normativa
- X Servizio istituzionale
- Progetto pilota
- Altra attività progettuale

Descrizione
Corsi di lingua italiana in collegamento con le scuole locali e azioni di integrazione famiglia-scuola per i figli di immigrati, con il coinvolgimento degli istituti scolastici, dell'associazionismo e del terzo settore.

AZIONE N. 7.4
Collegamenti
con le reti associative familiari italiane

Area di riferimento delle politiche familiari

- Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
- Politiche abitative
- Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
- Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
- Reti associative familiari

Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
X Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Enti locali e associazioni familiari

Risorse finanziarie:
X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione:
Normativa
Servizio istituzionale
X Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione
Collegamenti con le realtà associative delle famiglie italiane operanti sul territorio, in modo da creare un ambiente favorevole all'accoglienza e alla partecipazione ad attività di mutuo sostegno.

AZIONE N. 7.5
Attivazione di spazi consultoriali per le donne immigrate

Area di riferimento delle politiche familiari
Equità economica (fiscale, tributaria, tariffaria) e revisione dell'ISEE
Politiche abitative
Lavoro di cura familiare, con annessi interventi sulla disabilità e non autosufficienza
Pari opportunità e conciliazione tra famiglia e lavoro
Reti associative familiari
Servizi consultoriali (consultori, mediazione familiare, centri per la famiglia)
X Immigrazione (sostegni alle famiglie immigrate)

Soggetti promotori dell'azione: Regioni, ASL, Consultori pubblici e privati

Risorse finanziarie:
X Ordinarie
Straordinarie

Tipologia dell'azione:
Normativa
X Servizio istituzionale
Progetto pilota
Altra attività progettuale

Descrizione
Attivazione di spazi interni ai servizi istituzionali per svolgere funzioni di consultorio utili alle donne immigrate e ai loro bambini, al fine di far superare barriere culturali e sociali.

Parte 8
Alleanze locali per la famiglia

Il Piano promuove le varie forme di "alleanze locali per la famiglia" che si propongono di rendere responsabili più attori sociali possibili, creando così una società attenta ai bisogni della famiglia (*family friendly*). Una versione di queste Alleanze è l'esempio del "Distretto Famiglia" realizzato nella Provincia Autonoma di Trento.

Queste iniziative locali potranno essere sostenute da una Agenzia nazionale o regionale con funzioni di formazione e *counselling* ("*Serviceburo*"), all'interno di normative che diano agli operatori autonomia e flessibilità nel lavoro sul campo. Il loro lavoro consiste nel coordinamento delle iniziative da parte del mercato, del terzo settore, delle reti informali e la famiglia stessa, senza vincolare le scelte con finanziamenti, sovvenzioni o incentivi statali.

Il compito delle istituzioni (Regioni ed enti locali) consiste principalmente nel sostenere l'"Agenzia di servizio" ("*Serviceburo*"), che svolge il compito di coordinamento finanziario di eventi, di comunicazione (contatti con la stampa, mediazione), di interventi strategici, di consulenza e sviluppo qualitativo. Lo sviluppo qualitativo delle buone pratiche interviene in un secondo momento, perché utilizza esempi di buone pratiche già realizzate, le coordina e le diffonde sul territorio.

Nell'ambito dell'Alleanza, il Piano sostiene la diffusione di iniziative sul modello del "Marchio Famiglia" a livello nazionale, regionale e locale.

Le Regioni e gli enti locali sono incoraggiati a prevedere agevolazioni fiscali e incentivi normativi per quei soggetti finanziari (ad esempio: banche etiche, fondazioni ex bancarie, fondazioni sociali, fondazioni di comunità) che agiscono per la promozione di iniziative associative e in rete che svolgono attività *non profit* e comunque aventi fini pro-sociali (come le imprese sociali di comunità).

Inoltre, il Piano promuove sostegni fiscali e normativi al micro-credito per le famiglie che intendono avviare un'attività imprenditoriale o di creazione di reti associative di servizi, così come per le associazioni familiari che intendono avviare servizi secondo modalità solidaristiche, in particolare di auto e mutuo aiuto.

Parte 9
Monitoraggio delle politiche familiari

Le politiche familiari in Italia sono particolarmente deboli sotto l'aspetto del monitoraggio delle misure legislative che pure non mancano. Spesso le leggi sono ottime, ma poco o nulla implementate. Occorre perciò prevedere misure specifiche, all'in-

terno delle stesse leggi, oltre che nell'organizzazione della Pubblica Amministrazione, per monitorare la loro applicazione e i loro esiti. In termini più generali, occorre rafforzare in Italia la cultura della valutazione dei servizi alla persona. Nell'ambito dei servizi sociali e familiari infatti, rispetto ad altri settori, sono limitate le esperienze ed i modelli messi in campo.

Il Piano sviluppa le azioni che si illustrano di seguito.

a) Le singole misure intraprese dovranno prevedere, nello stesso testo che le avvia, strumenti specifici per il loro monitoraggio sul campo. Ossia, dovranno dire chi è tenuto a raccogliere i dati statistici relativi all'andamento del fenomeno e alla loro pubblicizzazione.

b) Viene istituito uno strumento generale di monitoraggio consistente nella *Valutazione di impatto familiare* (VIF). Per Valutazione d'impatto familiare s'intende: 1. la valutazione preventiva delle ricadute dei provvedimenti nazionali e regionali relativamente al rapporto tra carico fiscale, reddito e composizione del nucleo familiare; 2. la verifica sistematica dei risultati in termini di qualità e di efficacia delle prestazioni e dei benefici indirizzati alla famiglia; 3. la differenziazione e la proporzionalità in rapporto alla composizione del nucleo familiare e del suo reddito delle decisioni di politica fiscale, tributaria e tariffaria di competenza nazionale e regionale. La Valutazione d'impatto familiare si applica in particolare sulle materie fiscali, tributarie e tariffarie di competenza nazionale e regionale, sulle relative leggi di bilancio e leggi finanziarie. Ai fini di una sperimentazione al riguardo, sarà istituita, in relazione a taluni provvedimenti, una apposita Sezione/Evidenza nei già esistenti VIR (Valutazione di impatto della regolazione) e AIR (Analisi di impatto della regolazione).

c) Supporti statistici e di ricerca (ISTAT e Osservatorio nazionale sulla famiglia).

d) Occorre mettere in campo una banca dati nazionale riferita alla condizione economica e patrimoniale dei cittadini italiani – sfruttando i dati acquisiti dalle pubbliche amministrazioni con le dichiarazioni ISEE – prevedendo un sistema che aggreghi le banche dati oggi esistenti su tutto il territorio nazionale ma che di fatto sono frazionate e non comparabili tra di loro. Questi limiti strutturali non consentono oggi di poter utilizzare i dati per attuare valutazione *ex ante* ed *ex post* delle politiche messe in campo.

e) Importante è prevedere e sperimentare la modellizzazione di procedure valutative dei singoli progetti ispirate alla logica della semplicità e del pragmatismo. Le procedure devono prevedere il coinvolgimento diretto degli utenti dei servizi nonché dell'ente locale competente.

Il Piano degli interventi necessita di un supporto di conoscenze statistiche, sociologiche ed economiche, senza le quali si rischia di implementare misure non adeguate alla situazione.

Le conoscenze statistiche dovranno essere fornite principalmente dall'ISTAT, con raccolte di dati che siano finalizzate alle politiche familiari. Si prevede che l'ISTAT metta a punto un *sistema di indicatori per il monitoraggio del presente Piano*, nell'ottica specifica delle politiche familiari.

Attualmente, infatti, mentre il settore demografico appare sufficientemente sviluppato e in grado di fornire le conoscenze essenziali, i settori delle statistiche sociali

ed economiche appaiono carenti. Sotto tali aspetti, attualmente l'ISTAT fornisce solo alcune e parziali informazioni sui veri e propri interventi di politica familiare. In molti settori di intervento mancano in tutto o in parte le informazioni necessarie.

Per quanto riguarda invece le conoscenze operative sulle buone pratiche nelle politiche familiari, è importante potenziare il ruolo del Dipartimento per le politiche della famiglia e quello dell'Osservatorio Nazionale sulla Famiglia, che hanno prodotto un consistente patrimonio di conoscenze e hanno impostato una sistematica raccolta di informazioni sulle buone pratiche, avendo come riferimento i Comuni e gli enti locali in genere. L'implementazione, la possibilità di confronto e di scambio di buone pratiche ed esperienze innovative saranno effettuate mediante nuovi strumenti informatizzati.

6
LE RISORSE

Le azioni richiamate e da attuarsi nell'ambito della legislazione vigente risultano finanziabili nei limiti degli stanziamenti previsti, mentre gli impegni assunti alla presentazione alle Camere di nuovi provvedimenti legislativi saranno condizionati al rispetto della disciplina ordinaria in tema di programmazione finanziaria, secondo quanto stabilito dalla legge 31 dicembre 2009, n. 196 (Legge di contabilità e finanza pubblica).

A tali impegni è, quindi, da riconoscere carattere meramente programmatico, in quanto la sede nella quale saranno ponderate le diverse esigenze di settore è la Decisione di finanza pubblica (DFP), sulla base della quale verrà definito il disegno di legge di stabilità.

Appendice
Note tecniche

1
Il Fattore Famiglia (FF)

La Costituzione italiana all'art. 53 recita:

> Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività.

L'idea del Fattore Famiglia nasce nel tentativo di calcolare la "capacità contributiva" indicata dalla Costituzione italiana e su di essa applicare le dovute imposte.

Per semplificare il calcolo, evitare complicati correttivi e per rispondere appieno ai dettami costituzionali, si propone di intervenire introducendo una area non tassabile, proporzionale alle necessità primarie della persona, necessità che non possono costituire "*capacità contributiva*" e che quindi non possono essere tassate. Chiaramente i carichi familiari contribuiscono in modo fondamentale alla determinazione dell'ammontare di reddito non soggetto a tassazione. Questo reddito non assoggettabile a tasse lo possiamo chiamare *no tax area*, essa sarà quindi proporzionale ai carichi familiari e crescerà al loro aumentare.

Ecco perché si può parlare di Fattore Famiglia.

Il Fattore Famiglia

Il principio base parte dallo stabilire e quantificare il costo di mantenimento e di accrescimento indispensabile di ciascun componente il nucleo familiare. Si sommano al costo di mantenimento del percettore di reddito i contributi di tutti i familiari a carico.

È così determinata la *no tax area* all'interno della quale l'aliquota è pari a zero.

Superata la *no tax area*, si applicano le aliquote progressive normalmente previste che scattano ai livelli predefiniti, uguali per tutti.

Come si ottiene il limite della *no tax area*?

Moltiplicando il costo di mantenimento del dichiarante per il valore dedotto da una scala di equivalenza modulata sul numero dei componenti e sulle problematiche connesse con il nucleo familiare.

La scala di equivalenza, che costituisce in sostanza il Fattore Famiglia (FF), fa riferimento al costo dei figli, alle altre persone a carico, alle situazioni particolari quali la non autosufficienza, la disabilità, la monogenitorialità e ad eventuali parametri che si possono inserire per meglio quantificare il carico familiare.

La base di partenza può essere il costo del mantenimento della persona singola (CMS). Quest'ultimo costo viene moltiplicato per il Fattore Famiglia (FF) ottenendo così la *no tax area* (NTA).

Riassumendo:

$$NTA = CMS \times FF$$

La *no tax area* può essere applicata da entrambi i coniugi dichiaranti con il peso dei figli a carico distribuito tra i due. Così pure per gli elementi aggiuntivi quali la disabilità, situazioni lavorative particolari, compiti di cura verso anziani anche non conviventi, eventuali differenziazioni tra lavoro dipendente ed autonomo, scarico di fatturazioni "scaricabili" quali medicinali ed altri generi di prima necessità ecc.

Incapienza

La *no tax area* può risultare superiore al reddito. La parte eccedente al reddito viene tassata in modo negativo applicando la prima aliquota.

In questo modo gli incapienti possono essere aiutati tramite un sistema che, opportunamente studiato ed implementato, potrebbe sostituire il sistema degli assegni familiari.

A fronte di una attenta prossima analisi tra il sistema nuovo (FF) ed il vecchio (attuale), non si esclude che per correggere eventuali storture, con conseguenti situazioni sfavorevoli per alcune fasce di famiglie, non si possa mantenere un parallelo sistema di assegni familiari, magari indipendenti dal reddito, estesi a tutte le categorie di contribuenti, un po' come si fa in Francia.

Come si può stabilire il Fattore Famiglia

In prima ipotesi il Fattore Famiglia può essere estratto dalla scala di equivalenza studiata per l'ISEE dal Forum delle Associazioni Familiari ed applicato sostanzialmente nel Quoziente Parma.

La tabella riporta i confronti tra l'attuale scala ISEE, la scala riveduta in base al costo di mantenimento, la scala del quoziente familiare francese e la scala utilizzata per il Quoziente Parma.

TABELLA 1
Scale di equivalenza

N. componenti	Scala ISEE attuale	FF	QF francese	Quoziente Parma
1	1	1	1	1
2	1,57	1,6	2	1,57
3	2,04	2,20	2,5	2,17
4	2,46	2,80	3	2,87
5	2,85	3,60	4	3,64
6	3,20	4,40	5	4,44
7	3,55	5,20	6	5,24
8	3,90	6,00	7	6,04

Il Fattore Famiglia può essere aumentato in base a situazioni che possono creare più bisogno, quali la disabilità, la non autosufficienza, la monogenitorialità, la vedovanza ecc.

Come esempio, si possono considerare le seguenti ulteriori maggiorazioni.

TABELLA 2
Ulteriori circostanze che aggravano la situazione familiare

Monogenitorialità	+0,4
Invalidità totale	+ 1,2
Invalidità parziale	+1,2 × % di invalidità
Vedovanza	+ 1
Altro	

Prendendo un valore medio di 7.000 euro, e non considerando ancora le possibili ulteriori maggiorazioni (+ altro, in tabella), la *no tax area* diventerebbe come indicato in TAB. 3.

TABELLA 3
Fattore Famiglia e *no tax area*

	Scala FF		*No tax area* Base = 7.000 €	
N. comp.			FF	*No tax area*
1	1			
2	1,6			
3	2,20			
4	2,80	×	2,80	19.600
5	3,60			
6	4,40			
7	5,20			
8	6,00			

TABELLA 3 (*segue*)

	Scala FF		*No tax area* Base = 7.000 €	
N. comp.			FF	*No tax area*
Monogenitorialità	0,4	×	0,4	2.800
Invalidità	1,2	×	1,2	8.400
Vedovanza	1			
Altro	0,2	×	0,2	1.400
Totali			4,6	32.200

In queste condizioni, come diventerebbe l'attuale IRPEF? Seguono simulazioni per una base di calcolo di 7.000 euro.

TABELLA 4
Tasse (IRPEF) in funzione del numero dei figli

Base = 7.000 € Reddito	1 figlio	2 figli	3 figli	4 figli	5 figli
20.000 ora	2.308	1.630	923	– 1.200	– 1.200
20.000 FF	1.242	108	– 1.404	– 3.224	– 5.352
Differenza IRPEF FF – ora a 20.000 euro	– 1.066	– 1.522	– 2.327	– 2.024	– 4.152
40.000 ora	9.865	9.310	8.696	6.271	5.419
40.000 FF	7.962	6.828	5.316	3.496	1.368
Differenza IRPEF FF – ora a 40.000 euro	– 1.903	– 2.482	– 3.380	– 2.775	– 4.051

Nota per le tasse negative

Con il FF potrebbero essere erogate in forma di assegno o rimanere come credito di imposta, comunque esigibili.

Attualmente vanno in credito di imposta solo i 1.200 euro erogati per le famiglie con 4 e più figli. La TAB. 4 ne tiene conto.

Lavoro dipendente, autonomo, pensioni

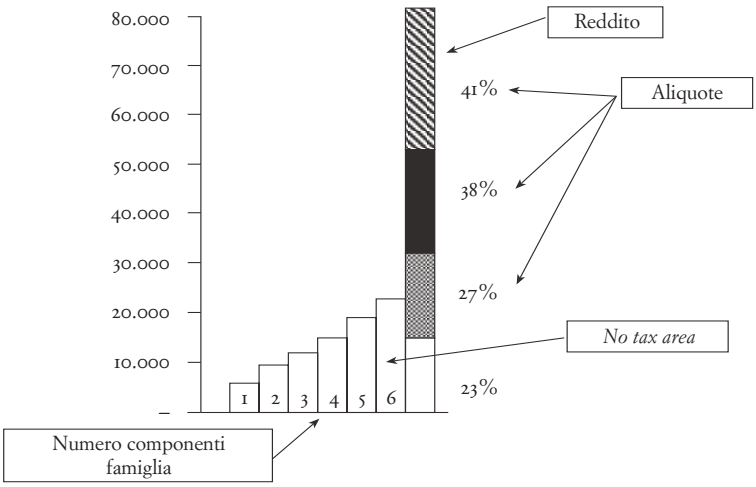
Attualmente le detrazioni per le varie tipologie di lavoro sono distinte. Se si vuole mantenere la distinzione si può partire dalla base comune aggiungendo frazioni di punto al Fattore Famiglia per le categorie che si ritiene opportuno differenziare. Cambia quindi il valore della *no tax area* per le diverse situazioni lavorative e di pensione.

Mantenere o no le distinzioni tra categorie di lavoro e le pensioni rappresenta una scelta politica legata al tentativo di riequilibrare in qualche modo le difformità esistenti nell'attuale sistema di prelievo IRPEF.

No tax area con FF

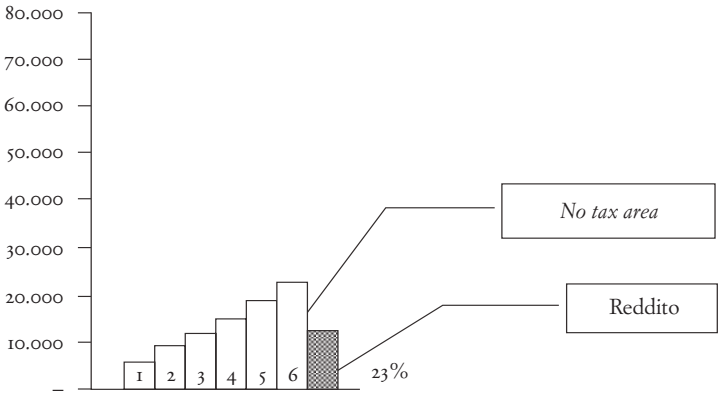
La no tax area aumenta all'aumentare del numero dei componenti a carico. Per semplicità nei grafici non sono riportati altri elementi (es. disabilità) che possono incrementare il valore dalla no tax area, ma solo il numero dei componenti il nucleo familiare.

FIGURA 1
No tax area e numero componenti della famiglia



Incapienza con FF

FIGURA 2
No tax area e incapienza



Il reddito è inferiore alla *no tax area*.

Si trasforma in tassa negativa calcolata sulla differenza.

Addizionali regionali e comunali

Pur essendo il sistema FF al fine un sistema a deduzione ad aliquota fissa, comunque proporzionale al carico familiare, esso differisce sostanzialmente dall'attuale sistema a detrazioni di imposta in quanto nell'FF, definendo una *no tax area*, questa area non può essere tassata, neanche a livello locale e regionale. È una *no tax area* per qualunque sistema fiscale impositivo.

Persona a carico

L'attuale reddito massimo per essere considerato familiare a carico (figli o moglie) è fermo da più di dieci anni. Il limite ora è di 2.800 euro (i 5 milioni di lire di anni fa), non risultando più coerente con il costo corrente della vita. La soglia dovrebbe essere aggiornata al valore stabilito come base per il calcolo della *no tax area*, pari quindi al livello di povertà relativa stabilito dall'ISTAT. Il reddito del familiare a carico, quando inferiore alla soglia, va a diminuire la *no tax area*.

Indicizzazione

È importante per un sistema fiscale dinamico e che si adatta all'evoluzione dei tempi (e dell'inflazione) stabilire il suo aggancio alla realtà, evitando fenomeni che possono portare a situazioni degenerative, come ad esempio il *fiscal drag*. Una *no tax area* non agganciata al reale potere di acquisto sarebbe inevitabilmente destinata ad un ridimensionamento continuo del suo valore reale. Agganciando in prima ipotesi la *no tax area* alla soglia di povertà relativa, definita annualmente dall'ISTAT, si risolverebbe anche questo problema. Si vedano a tal proposito alcune considerazioni riportate al termine di questo documento al paragrafo: *Miglioramenti*.

Aliquote

I benefici dell'FF potrebbero dimostrarsi poco efficaci, sia dal punto di vista del sostegno ai redditi familiari e di contrasto alla povertà, sia dal punto di vista macroeconomico, in assenza di una riforma delle aliquote IRPEF, essenziale per gli equilibri di finanza pubblica. Riteniamo, quindi, indispensabile la modifica delle aliquote attuali.

Intervenendo sulle aliquote e sugli scaglioni[1] si può pensare di rimodulare il carico fiscale sgravando i redditi medi e bassi.

1. Attualmente aliquote e scaglioni sono: 23% fino a 15.000 euro, 27% fino a 28.000, 38% fino a 55.000, 41% fino a 75.000, 43% oltre.

La proposta è di rimodulare le aliquote riducendo sensibilmente la prima dal 23% attuale al 20% e la terza dal 38% al 36%.

Assegni familiari

Il sistema attuale degli assegni familiari è da rivedere tramite un sistema che sia integrativo alla fiscalità, con il riconoscimento ed il recupero dell'incapienza. In tal modo il sistema fiscale e degli assegni familiari risulta integrato e coordinato.

Il Fattore Famiglia risolve il problema dell'incapienza, con la tassazione negativa, ma non interviene nel campo degli assegni familiari che devono quindi essere valutati a parte, seppur in un'ottica globale di coordinamento fisco-assegni. Gli assegni familiari dovrebbero essere estesi anche ai lavoratori autonomi. Unificazione (ANF e AF) quindi del sistema attuale e sua universalizzazione (estensione a tutte le famiglie con figli e/o coniuge a carico). Gli assegni devono essere elargiti fintantoché i figli risultano a carico secondo la normativa fiscale.

Costo della manovra

In base alla tipologia di famiglie divise per reddito (dati ISTAT), la loro numerosità e il vantaggio fiscale rispetto all'attuale sistema fiscale, è relativamente facile calcolare il costo della manovra.

Gradualità

Ci sono diversi modi per avviare il sistema fiscale in modo graduale.

Il primo metodo consiste nell'applicarlo a partire dalle famiglie più numerose, ad esempio il primo anno con 6 figli, il secondo anno con 5, poi 4, 3, 2, 1.

I gradini relativi all'impegno economico risultano proporzionali alla numerosità delle famiglie via via coinvolte. È evidente che la maggiore numerosità la si riscontra con le famiglie da 3, 2 e 1 figlio.

L' ipotesi di applicazione graduale basata sul numero dei figli (prima > 3, poi 3, poi 2, poi 1), comporta, in prima approssimazione, impegni pari a

– 0,9 miliardi per > 3 figli
– 2,7 miliardi per > 2 figli
– 7,9 miliardi per > 1 figlio
– 5,3 miliardi per 1 figlio

a regime (per tutti i figli):

– FF: 16 miliardi.

Per evitare gradini troppo alti, e quindi situazioni economicamente difficili da sostenere, è necessario ricorrere ad altri sistemi.

Il primo metodo potrebbe basarsi sul reddito, in modo particolare partendo dalle famiglie più in difficoltà, quelle cioè con reddito sotto la soglia di povertà relativa e con i carichi familiari più elevati.

Con FF si può procedere come descritto di seguito.

Si può partire con una base di 7.000 euro (invece che di 7.200 euro qual è la soglia di povertà relativa attuale) ed un recupero parziale per gli incapienti (credito di imposta solo al 50%, per esempio), aumentando successivamente il credito di imposta fino a portarlo al 100%. Si può quindi aumentare gradualmente la base fino ad arrivare al valore attualizzato della soglia di povertà relativa (oggi di 7.200 euro, come detto).

Con una base di 6.500 euro nessun nucleo familiare ci rimetterebbe rispetto al sistema attuale ed il costo della manovra, a regime, scenderebbe a 12 miliardi. Eliminando al 100% la tassazione negativa si avrebbe un costo globale di circa 1 miliardo. Ammettendo un 20% di credito d'imposta, comunque esigibile tramite assegno, il costo salirebbe a 2 miliardi. Aumentando progressivamente il livello di tassazione negativa si può, gradualmente negli anni, arrivare a regime, partendo comunque dalle famiglie incapienti, quindi le più povere.

Evidentemente scendendo troppo con la base e con la percentuale di recupero per gli incapienti, c'è il rischio di incrociare aree nelle quali qualche tipologia di famiglia verrebbe danneggiata dal nuovo sistema. Per evitare questo il legislatore deve pensare ad opportune clausole di salvaguardia consentendo, fintantoché la manovra non andrà a regime, di evitare questo pericolo.

I rischi più elevati si ritrovano per famiglie a basso reddito con più di tre figli. L'incapienza, se erogata in modo ridotto, può essere inferiore agli attuali 1.200 euro previsti per le famiglie numerose. In questo caso è sufficiente prevedere il riconoscimento totale dell'incapienza per famiglie con più di tre figli, mantenendo, almeno nel transitorio di applicazione prima di andare a regime, la riduzione del recupero per gli incapienti per le altre famiglie.

Analoga clausola di salvaguardia andrà attivata nel caso venisse adottata una base per la *no tax area* inferiore ai 7.000 euro. In tal caso, per la tipologia di famiglie di cui sopra e per il periodo transitorio, si potrà prevedere la base minima per la *no tax area* di 7.000 euro.

Federalismo fiscale

Con l'avvento del federalismo fiscale, sia la tassazione che il regime degli assegni familiari possono essere modulati regionalmente e localmente. Fermo restando che la *no tax area* dovrebbe rimanere tale a tutti i livelli, nazionale, regionale e comunale, nulla vieta che le regioni con rapporto reddito/costo della vita più sfavorevole o che semplicemente vogliano tenere conto di situazioni più svantaggiate delle famiglie rispetto alle altre regioni o aree geografiche, possano aumentare la soglia della *no tax area* per le imposte locali, così come disporre ulteriori fondi per incrementare l'importo degli assegni familiari.

Un altro fattore che potrebbe aggiungersi al Fattore Famiglia (FF) potrebbe essere un Fattore Socio-Economico (FSE) che individua altre aree non tassabili e legate, per esempio, alla tipologia di lavoro (dipendente, da pensione, da lavoro autonomo), all'area geografica (Nord, Centro, Sud), al costo della vita locale (centro cit-

tà, periferia, piccolo paese). Fattore Famiglia + Fattore Socio-Economico potrebbero quindi individuare una *no tax area* complessiva che tiene conto della tipologia di famiglia (FF) e del contesto sociale ed economico dove questa vive (FSE).

Manovra fiscale generale

Per far fronte ai minor introiti derivanti dall'applicazione del Fattore Famiglia (15-16 miliardi di euro, pari a un punto e mezzo circa di PIL) è necessario agire su diversi fronti.

Se ne suggeriscono alcuni, sempre in ambito di giustizia ed equità fiscale.

Lotta all'evasione fiscale

Devono essere utilizzati sempre più, e più intensivamente, tutti i mezzi di controllo e verifica atti a ridurre il fenomeno, sia per combattere l'evasione nell'IRPEF che nell'IVA. Rintracciabilità dei pagamenti, accertamenti mirati, incrocio dei dati informatizzati legati allo stato patrimoniale come indice di ricchezza ecc. L'evasione fiscale penalizza doppiamente le famiglie oneste sia direttamente in quanto le spese dello Stato gravano su chi le tasse le paga, sia indirettamente quando è privilegiato nell'accesso ai servizi, alla casa, alle facilitazioni economiche chi dichiara il falso.

Altro tipo di imposte

Costituzione di imposte basate sul modello attualmente vigente in Francia (*Impôt de solidarité sur la fortune*), che prevede una soglia intorno agli 800 mila euro di patrimonio netto imponibile: secondo le definizioni della Banca d'Italia, la somma delle attività reali (abitazioni, oggetti di valore, fabbricati non residenziali, terreni ecc.) e delle attività finanziarie (moneta, depositi, titoli, azioni ecc.), al netto delle cosiddette passività finanziarie (mutui, credito al consumo, altri prestiti, riserve tecniche di assicurazione ecc.). Un'imposta quindi per portare equilibrio ed equità al sistema italiano, dove la concentrazione del patrimonio costituisce uno dei principali fattori di disuguaglianza.

Questa misura, con diversi scaglioni e aliquote progressive, potrebbe produrre un gettito annuale pari a circa 5-6 miliardi di euro.

Chiaramente altre risorse importanti si possono ricavare dalla riduzione degli sprechi nella pubblica amministrazione e riducendo i costi della politica.

Miglioramenti

È evidente che il sistema fiscale qui proposto può essere migliorato affinando gli strumenti ed i metodi indicati in questo documento. Si indicano di seguito alcuni aspetti su cui agire per migliorare sensibilmente l'efficacia della riforma fiscale suggerita.

Soglia di povertà relativa

Si può notare che la soglia di povertà relativa tracciata dall'ISTAT ogni anno potrebbe non rispondere completamente alla necessità di agganciare la *no tax area* calcolata con il FF alla congiuntura economica, poiché rischia di tralasciare gli elementi legati alla distribuzione del reddito e alla dinamica del potere d'acquisto che prescindono dai consumi delle famiglie (primo tra tutti l'inflazione). Nel 2009 la soglia di povertà relativa dell'ISTAT è diminuita, ma questo non vuol dire necessariamente che le famiglie in condizioni di povertà relativa siano diminuite, né che livello del sostegno più idoneo sia inferiore. Occorrerebbe quindi ponderare la soglia di povertà relativa con la distribuzione delle famiglie: il criterio utilizzato dalla Banca d'Italia, di prendere come riferimento la metà della mediana della distribuzione definita dal reddito equivalente (o dal consumo equivalente), può essere utilizzato seguendo le rilevazioni delle Indagini (biennali) sui bilanci delle famiglie della stessa Banca d'Italia o delle Indagini su reddito e condizioni di vita che l'ISTAT realizza annualmente all'interno del progetto EU-SILC (European Statistics on Income and Living Conditions).

Conclusioni

Il Fattore Famiglia, se inserito in una riforma fiscale più ampia e coordinato con il sistema di erogazione degli assegni familiari, può rappresentare la chiave di volta per riequlibrare e risolvere la maggior parte di iniquità attualmente esistenti.

La vera e propria riforma fiscale qui proposta utilizza strumenti di facile applicazione, duttili e flessibili che possono essere via via migliorabili con facilità al fine di avvicinarsi sempre più all'obiettivo di far pagare le imposte in modo giusto, di sostenere gli impegni familiari in maniera adeguata, di ridurre sensibilmente l'evasione e l'elusione fiscale che comunque contribuiscono in maniera determinante a mantenere su alti livelli l'iniquità fiscale.

2
Revisione dell'ISEE: analisi della situazione attuale e proposte

Scala di equivalenza

Studi condotti da alcune università italiane hanno dimostrato che la scala utilizzata può, in alcune situazioni, non rispondere alla realtà e quindi necessitare di una revisione. Anche considerate le varie scale di equivalenza individuate in tali studi, esse risultano sempre a valore maggiore rispetto alla scala utilizzata nell'attuale ISEE. Senza contare che in Francia nel calcolo del quoziente familiare "pesano" 0,5, i figli tra il 1° ed il 2° e 1 gli altri (contro il nostro attuale 0,35).

In modo particolare si possono esaminare i testi: *Famiglie e Politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche*, vol. II, F. Perali, *Il costo dei figli*, dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia. *Il costo dei figli: quale welfare per le famiglie?*, Rapporto famiglia CISF 2009.

Studi tratti dai documenti citati evidenziano che il costo di un figlio disabile o di una persona non autosufficiente è di 1,5 volte il peso di un adulto, l'adulto oltre al primo si stima possa pesare 0,67 mentre un figlio minore oltre al secondo mediamente 0,78.

Da queste ed altre considerazioni si evince l'esigenza di una riconsiderazione della scala di equivalenza.

La scala di equivalenza che si propone è la stessa utilizzata per il Fattore Famiglia (FF) e nasce dal calcolo del costo medio di mantenimento del figlio e consente un riconoscimento equo e corretto del carico familiare.

TABELLA 5
Scala di equivalenza con il Fattore Famiglia

N. componenti	Scala ISEE attuale	FF
1	1	1
2	1,57	1,6
3	2,04	2,20
4	2,46	2,80
5	2,85	3,60
6	3,20	4,40
7	3,55	5,20
8	3,90	6,00

Maggiorazione di 0,6 per ogni adulto in più.

Maggiorazione di 0,8 per ogni figlio a carico fino a 26 anni.

Peso di 1,2 ad ogni componente con handicap psicofisico permanente o di invalidità superiore al 66%.

Maggiorazione di 1 in caso di vedovanza.

Maggiorazione di 0,4 in presenza di monogenitorialità.

Nel calcolo dell'ISEE vanno inserite anche le persone eventualmente conviventi.

I figli concepiti

Nella presentazione della dichiarazione ISEE, viene considerato solo il nucleo familiare presente a quel momento. Nel caso sia in corso una gravidanza, il futuro nascituro non viene considerato nel nucleo familiare. Questo crea una sperequazione per le coppie in attesa, in quanto già con la gravidanza lievitano le spese in visite mediche, guardaroba adeguato, difficoltà nel lavoro, acquisti in previsione della nascita, e, pur sapendo di dover a breve sostenere dei costi per il nuovo nato, non ne viene tenuto conto nella determinazione dell'ISEE. La possibilità di poter, successivamente alla nascita, presentare una nuova dichiarazione ISEE, può essere tardiva per la chiusura dei termini della domanda (es. accesso agli asili nidi o alle scuole materne per i fratelli), oltre a generare un ulteriore aggravio di tempo nella predisposizione della nuova domanda.

Reddito lordo e reddito disponibile

Ai fini dell'ISEE viene considerato il reddito lordo (per i lavoratori dipendenti, al netto dei contributi previdenziali). Se si vuole misurare la ricchezza (o la povertà) di una famiglia, bisogna invece considerare il reddito effettivamente percepito, cioè quello effettivamente spendibile dalla famiglia stessa. Questo al fine di evitare discriminazioni, ad esempio, per le famiglie monoreddito. Secondo il principio del reddito disponibile, nella dichiarazione ISEE andranno indicati quindi anche gli assegni familiari e altri redditi, escludendo i trattamenti di fine rapporto e gli arretrati soggetti a tassazione separata.

Ai fini della dichiarazione ISEE, si propone di considerare:

– per i lavoratori dipendenti: il reddito al netto di contributi e imposte (comprese le addizionali regionali e comunali);
– per i pensionati: il reddito al netto di imposte (comprese le addizionali regionali e comunali).

Vanno inoltre aggiunti gli assegni al nucleo familiare, nonché i redditi esenti come le pensioni di guerra, le pensioni di invalidità, le pensioni sociali, borse di studio ecc.

Sono escluse le indennità quali accompagnamenti, contributi spese per l'affido, rimborsi spese similari.

Sono esclusi i trattamenti di fine rapporto e gli arretrati soggetti a tassazione separata.

Sperimentazione

Un adeguato periodo di sperimentazione può monitorare le diverse situazioni, modalità di applicazione, le limitazioni e le aree di distorsioni che situazioni particolari possono introdurre. L'analisi può fornire indicazioni per interventi migliorativi dello strumento.

Possono essere avviati appropriati progetti di sperimentazione che, servendosi del rilievo di dati, di simulazioni, interviste ed analisi statistiche, recepiscano le necessarie informazioni sull'applicazione dell'ISEE in termini di equità nel riconoscimento della reale situazione economica, di limiti applicativi, di corretta ed appropriata interpretazione dell'uso dello strumento ISEE, anche nei diversi contesti regionali, per poter proporre modifiche migliorative.

La sperimentazione può essere avviata sia a livello locale che nazionale. Il coordinamento delle sperimentazioni e soprattutto i loro risultati sono posti a conoscenza del Ministero competente per un coordinamento a livello nazionale.

Gli autori

PIERPAOLO DONATI è professore di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso l'Università di Bologna. È stato presidente dell'Associazione italiana di sociologia. Ha fatto parte di numerose commissioni governative sui maggiori problemi sociali ed è membro di varie istituzioni accademiche nazionali e internazionali. Già direttore scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia negli anni 2004-07, lo dirige anche per il mandato 2009-12. È noto a livello internazionale come fondatore della sociologia relazionale o "teoria relazionale della società". Al suo attivo ha oltre settecento pubblicazioni. Tra i volumi più recenti: *Oltre il multiculturalismo. La ragione relazionale per un mondo comune* (Laterza, Roma-Bari 2008); *Relational Sociology* (Routledge, London 2011); *I beni relazionali* (con R. Solci, Bollati Boringhieri, Torino 2011); *Sociologia della riflessività* (il Mulino, Bologna 2011).

GISELLA ACCOLLA è ricercatrice presso la Fondazione ESAE (Ente per la sussidiarietà: analisi ed esperienze), con il compito di responsabile dell'area statistica dell'Osservatorio regionale sull'esclusione sociale della Lombardia (ORES). Autrice di numerose pubblicazioni, si occupa di analisi della povertà in chiave multidimensionale, analisi del benessere e studi sulla qualità della vita.

LUCA ANTONINI è avvocato e professore di Diritto costituzionale presso la facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova, dove insegna Diritto costituzionale e Diritto costituzionale tributario. Ha svolto diverse audizioni parlamentari e collaborato alla stesura di numerosi disegni di legge statali e regionali. È stato componente dal 2003 al 2006 dell'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale presso la presidenza del Consiglio dei Ministri e ne ha redatto la relazione finale. Nel gennaio del 2007 è componente della Agenzia per le Onlus. Dal 2008 è consigliere giuridico del ministro dell'Economia e membro del Consiglio di amministrazione di ISFOL. Dal 2009 è membro del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia e del Comitato scientifico di IFEL (Istituto per la finanza e l'economia locale). È stato uno dei principali estensori del disegno di legge delega sul federalismo fiscale, poi divenuto la legge n. 42 del 2009; nonché dei decreti di attuazione della legge delega. Dal 2009 è anche presidente della Commissione tecnica paritetica sul federalismo fiscale. Ha scritto oltre un centinaio di saggi sui temi del federalismo, del federalismo fiscale, della costituzione economica, del sistema fiscale. Collabora con "Il Sole-24 Ore", "Panorama", "Il Gazzettino" e altri quotidiani.

ELISA BARBIANO DI BELGIOJOSO è ricercatore di Demografia presso la facoltà di Scienze statistiche dell'Università di Milano Bicocca. Si occupa di immigrazione, povertà e previsioni demografiche.

GIAN CARLO BLANGIARDO è professore di Demografia presso la facoltà di Scienze statistiche dell'Università di Milano Bicocca e direttore del dipartimento di Statistica nella stessa università. *Visiting professor* presso la Pontificia Università Lateranense, è membro del Comitato per il progetto culturale della CEI, del Gruppo di esperti di demografia, presso la Commissione Europea, del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, del Comitato scientifico della Fondazione ISMU (Iniziative e studi sulla multietnicità) e di alcuni comitati scientifici di enti e istituzioni. Ha collaborato ed è tuttora impegnato nell'attività di commissioni e gruppi di lavoro in ambito ministeriale e regionale su temi di carattere sociodemografico. Collabora con i quotidiani "Avvenire", "L'Eco di Bergamo","Il Sole-24 Ore".

PAOLO BONOMI è laureato in Scienze statistiche, demografiche e sociali e collabora, in qualità di consulente statistico, con numerosi enti e istituti di ricerca pubblici e privati nel campo degli studi demografici e della ricerca sociale.

VALERIA BORDONE è ricercatrice al Wittgenstein Centre for Demography and Global Human Capital presso la Vienna University of Economics and Business (WU). Laureata nel 2004 in Scienze economiche, statistiche e sociali all'Università Bocconi di Milano, ha conseguito un master alla London School of Economics di Londra e completato la European Doctoral School of Demography presso il Max Planck Institute for Demographic Research di Rostock. Ha ottenuto il dottorato in Scienze sociali all'Università di Mannheim nel 2010.

LIVIA ELISA ORTENSI è dottore di ricerca in Statistica e assegnista di Demografia presso l'Università di Milano Bicocca. Collabora inoltre da diversi anni con la Fondazione ISMU (Iniziative e studi sulla multietnicità), l'Osservatorio regionale per l'integrazione e la multietnicità e l'Osservatorio minori della Regione Lombardia. Si occupa da diversi anni di demografia dei paesi in via di sviluppo, evoluzione delle strutture familiari, minori e immigrazione, con particolare attenzione in quest'ambito ai temi della fecondità, dell'integrazione e della salute.

LUCA PESENTI è ricercatore di Sociologia generale preso la facoltà di Scienze politiche dell'Università Cattolica del Sacro Cuore. Direttore dell'Osservatorio regionale sull'esclusione sociale della Lombardia (ORES), dal 2011 è componente della Commissione d'indagine sull'esclusione sociale del ministero del Lavoro e politiche sociali (CIES). È autore di monografie e articoli scientifici sul tema delle politiche di welfare.

GIULIA RIVELLINI è professore di Demografia presso la facoltà di Sociologia dell'Università Cattolica di Milano, dove insegna Statistica sociale e Demografia economica. I suoi studi ruotano principalmente attorno all'analisi dei comportamenti socio-demografici con particolare riguardo alle interazioni tra l'individuo e il contesto spazio-territoriale e/o relazionale. Ha recentemente collaborato a progetti di ricerca interuniversitari, dei centri Transcrime e ARC dell'Università Cattolica e del dipartimento di Statistica dell'Università Milano Bicocca. Dal 1998 è socia dell'Associazione italiana per gli studi di popolazione (AISP) e della Società italiana di statistica (SIS). Dal 2003 è membro dell'Editorial Board della rivista "GENUS, Journal of Population Sciences".

FRANCESCO TOMASONE è capo del dipartimento delle Scienze aziendali della Scuola superiore dell'economia e delle finanze "Ezio Vanoni" e professore di Diritto del lavoro e previdenza sociale. È capo di Gabinetto del ministro del Lavoro e delle politiche sociali. Magistrato dal

1981 con funzioni, da ultimo, di giudice del lavoro; dal 1994 al 2003 consigliere della Corte dei Conti, è stato, tra l'altro, capo dell'Ufficio legislativo del ministero del Lavoro, coordinatore del Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, componente della Commissione di vigilanza dei fondi pensione, esperto del Servizio consultivo e ispettivo tributario, presidente del Servizio di controllo interno del ministero dell'Economia e delle finanze, membro del Collegio istruttorio per le azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro, componente di commissioni di studio e gruppi interministeriali, in particolare nella disciplina giuslavoristica. È componente dell'Organismo indipendente di valutazione della performance della Corte dei Conti. Socio dell'AIDLaSS (Associazione italiana di diritto del lavoro e della sicurezza sociale), e autore di pubblicazioni e relazioni nelle materie di competenza.

GIOVANNI GIULIO VALTOLINA insegna Psicologia dello sviluppo presso la facoltà di Sociologia dell'Università Cattolica di Milano ed è responsabile del settore "Famiglia e Minori" della Fondazione ISMU (Iniziative e studi sulla multietnicità) di Milano. Le sue attività di ricerca riguardano, in particolare, la condizione degli adolescenti immigrati, in riferimento ai processi socio-culturali di costruzione dell'identità, i servizi territoriali per i minori e le famiglie straniere, la progettazione interculturale nella scuola dell'infanzia. È autore e curatore di numerosi volumi e saggi, tra i quali: *Appartenenze multiple. L'esperienza della migrazione nelle nuove generazioni* (con A. Marazzi, FrancoAngeli, Milano 2006); *Famiglie immigrate e inclusione sociale: i servizi e il territorio* (Fondazione ISMU, Milano 2010).

COLLANA DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA FAMIGLIA

L'*Osservatorio nazionale sulla famiglia* presenta il suo *Rapporto Biennale* sulla condizione familiare in Italia. Il primo volume delinea lo scenario generale dei mutamenti in corso che richiedono una legislazione sociale più avanzata. Viene riportato il testo del *Piano nazionale per la famiglia* licenziato dall'Osservatorio il 23 giugno 2011. Il secondo volume presenta i risultati di ricerche originali su buone pratiche e nuove modalità di organizzare i servizi per le famiglie. La ricca documentazione si rivolge a legislatori, studiosi, *policy makers* e operatori. Il Rapporto auspica che si realizzi l'*Alleanza italiana per la famiglia* secondo le linee-guida della UE, coinvolgendo tutti gli attori chiamati a realizzare il *family mainstreaming*.

Euro 54,00

Prezzo dei due volumi indivisibili

ISBN 978-88-430-6306-2

Presidenza del Consiglio dei Ministri
Dipartimento per le politiche della famiglia

Osservatorio nazionale sulla famiglia
Rapporto biennale 2011-2012

La famiglia in Italia

Sfide sociali e innovazioni nei servizi

A cura di Pierpaolo Donati

Volume II
Nuove *best practices* nei servizi alle famiglie

Carocci

I lettori che desiderano
informazioni sui volumi
pubblicati dalla casa editrice
possono rivolgersi direttamente a:

Carocci editore

via Sardegna 50,
00187 Roma,
telefono 06 42 81 84 17,
fax 06 42 74 79 31

Visitateci sul nostro sito Internet:
http://www.carocci.it

Osservatorio nazionale sulla famiglia
Rapporto biennale 2011-2012

La famiglia in Italia

Sfide sociali e innovazioni nei servizi

A cura di Pierpaolo Donati

Volume II
Nuove *best practices* nei servizi alle famiglie

Carocci editore

1ª edizione, aprile 2012
© copyright 2012 by Carocci editore S.p.A., Roma

Realizzazione editoriale: Omnibook, Bari

Finito di stampare nell'aprile 2012
dalla Litografia Varo (Pisa)

ISBN 978-88-430-6306-2

Riproduzione vietata ai sensi di legge
(art. 171 della legge 22 aprile 1941, n. 633)

Senza regolare autorizzazione,
è vietato riprodurre questo volume
anche parzialmente e con qualsiasi mezzo,
compresa la fotocopia, anche per uso interno
o didattico.

Indice

VOLUME PRIMO
Aspetti demografici, sociali e legislativi

Presentazione XI
di *Andrea Riccardi*

Introduzione
di *Pierpaolo Donati* 1

1. **Quali politiche familiari in Italia? Il piano nazionale e la proposta del *family mainstreaming*** 3
di *Pierpaolo Donati*

2. **La legislazione sociale per la famiglia in Italia** 31
di *Francesco Tomasone*

3. **I fenomeni demografici nel corso di vita familiare** 47
di *Giulia Rivellini*, *Valeria Bordone* e *Livia Elisa Ortensi*

4. **Le previsioni demografiche delle famiglie** 91
di *Gian Carlo Blangiardo*, *Elisa Barbiano di Belgiojoso* e *Paolo Bonomi*

5. **Le famiglie immigrate** 125
di *Giovanni Giulio Valtolina*

6. **Stime di povertà nelle famiglie italiane** 155
di *Luca Pesenti* e *Gisella Accolla*

7. **Federalismo e welfare familiare** 195
di *Luca Antonini*

Bozza di Piano nazionale per la famiglia 213

Gli autori 293

VOLUME SECONDO
Nuove *best practices* nei servizi alle famiglie

1. **Come rendere riflessiva la relazione tra famiglia e lavoro. Welfare aziendale, distretti familiari e audit famiglia-lavoro** 11
di *Riccardo Prandini*

2. **Conciliazione famiglia e lavoro. Buone pratiche di welfare aziendale in Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Marche** 43
di *Sara Mazzucchelli*

3. **Welfare aziendale: buone pratiche di conciliazione famiglia-lavoro in Emilia-Romagna e Veneto** 75
di *Elena Macchioni*

4. **Governance, innovazione e crisi nelle città medie: una lettura sulla dimensione locale delle politiche familiari a partire dal caso pesarese** 105
di *Eduardo Barberis*

5. **Tra *workfare* e capacitazione: le semantiche della conciliazione famiglia-lavoro promosse tramite dispositivi e buoni di servizio** 139
di *Luca Martignani*

6. **L'utilizzo dei congedi genitoriali in Italia** 169
di *Annalisa De Pasquale*

7. **Famiglie fragili** 207
di *Elisabetta Carrà*

8. **Famiglie e cura degli anziani non autosufficienti: alla ricerca di buone pratiche in tre aree territoriali** 223
di *Donatella Bramanti*

9. **Servizi e interventi sociali per e con le famiglie lungo il ciclo di vita** 245
di *Giovanna Rossi*

Gli autori 269

I

Come rendere riflessiva la relazione tra famiglia e lavoro. Welfare aziendale, distretti familiari e audit famiglia-lavoro

di *Riccardo Prandini*

1.1
L'emergenza della conciliazione tra tempi familiari e tempi lavorativi: la necessità di una osservazione riflessiva

Il tema della conciliazione tra i tempi lavorativi e i tempi da dedicare alla cura delle relazioni familiari sta diventando sempre più un tema centrale – e un *asset* strategico – per la qualità di vita e il benessere dei cittadini di tutta Europa. Un tema, perché le responsabilità lavorative hanno la pericolosa tendenza ad assorbire ogni altra responsabilità; un *asset* strategico perché solo una società capace di gestire la relazione tra le sfere della famiglia e del lavoro può creare benessere e coesione sociale. Al centro di questa fondamentale problematica stanno tre impressionanti processi di cambiamento tra di loro strettamente connessi.

In primo luogo, cambiamenti che riguardano il mondo del lavoro, i suoi obiettivi, la sua organizzazione, i suoi tempi, le sue dislocazioni territoriali ecc. Il lavoro sta cambiando e diventa sempre più un "multiverso" iper-differenziato, dove lavorare in una certa azienda (piccola-media-grande), con certi orari di lavoro (standard-non standard, spezzati-continui, a tempo pieno o parziale ecc.), con un certo tipo di contratto (a tempo determinato, indeterminato, parziale ecc.) e di benefici (variabilità dei *fringe benefits* e dei dispositivi aziendali di conciliazione), un certo clima e una certa cultura aziendale (familiare o meno, partecipativa o meno ecc.) cambia radicalmente le possibilità di progettare agevolmente la vita del lavoratore (e, conseguentemente, delle sue relazioni familiari).

In seconda istanza cambiamenti concernenti la forma della famiglia (con patto matrimoniale o meno, con figli o meno – e quanti –, con anziani a carico o meno, con reti parentali di sostegno vicine o meno ecc.), dove a ogni punto in cui ci si trova rispetto al ciclo di vita familiare cambiano anche le problematiche, le risorse a disposizione e i vincoli da affrontare. Anche in questo campo i cambiamenti di vita familiare stanno esplodendo, rendendo addirittura difficile parlare di "famiglia".

Infine, assistiamo a profondi cambiamenti nell'idea stessa che le persone hanno della qualità della vita, in particolare della qualità della relazione familiare. Anche in questa sfera si assiste a una iperdifferenziazione e a una diversa gerarchizzazione dei valori attraverso cui i membri della famiglia regolano e conducono i loro corsi di vita. Si tratta del tema, del tutto nuovo per gli osservatori del sociale, della "soggetti-

vità" della famiglia, quel *modus vivendi* tipico di ogni particolare nucleo familiare, che deriva dalla conversazione riflessiva tra i suoi membri.

Questi tre rilevantissimi processi di morfogenesi – che ci lasciano orfani dei moderni concetti di lavoro, famiglia e benessere – sono a loro volta incapsulati entro strutture e culture sociali locali che ne influenzano il divenire. Il panorama è perciò molto complesso e di difficile, ma non impossibile, lettura. Certamente per produrre più società non basta solo che l'economia funzioni e produca più ricchezza; la politica più regole, redistribuzioni e infrastrutture; la famiglia più figli; la società civile più civismo. Tutto ciò è necessario, ma non più sufficiente. Occorre che ognuna di queste sfere, nel produrre il suo bene, operi *riflessivamente*, cosicché ciascuna possa fare bene la sua parte[1]. Solo così, sussidiariamente, si genera più società. Il vecchio compromesso tra "capitale" e diritti di cittadinanza, che nella modernità ha generato il cosiddetto *welfare capitalism*, è entrato definitivamente in crisi. Da un lato, infatti, un certo capitalismo è sempre più indifferente alla dignità delle persone, dall'altro lo Stato o le rappresentanze dei diritti tendono a diventare paradossalmente sempre più escludenti, inefficaci e vincolati a risorse in veloce deperimento (denaro e legittimità politica)[2]. Non vi è dubbio che la sfida per una città rispettosa della dignità umana è enorme e d'improbabile risoluzione. Per provare nell'impresa, occorre ri-connettere riflessivamente lavoro, famiglia e benessere, intrecciandoli in modo tale che ognuno sia sussidiario all'altro.

Il tema della conciliazione tra famiglia e lavoro è conficcato al centro di queste rivoluzioni e di queste problematiche[3]. Molti lo affermano, argomentando che il vecchio "patto" tra famiglia e lavoro è ormai rotto e che non è più possibile una loro sinergia: si aprono scenari preoccupanti di sconnessione tra le due fondamentali istituzioni della società moderna[4]. O si implementa un nuovo modello di lavoro che chiede più occupazione a tutti i livelli (femminile in primo luogo), individui autosufficienti, relazioni sociali "liquide", capacità di rischiare e cambiare continuamente stile di vita, o si chiede alle donne di "rimanere a casa a fare figli" rinunciando al lavoro. Si tratta chiaramente di due modelli "polarmente simmetrici", entrambi poco realizzabili. L'unico scenario che sembra rimanere a disposizione è quello "ultra-

1. Sul tema della riflessività sociale cfr. P. Donati, M. Archer (a cura di), *Riflessività, modernizzazione e società civile*, FrancoAngeli, Milano 2010.

2. Molto interessante, da questo punto di vista, la ricerca sulle politiche redistributive di un Comune a forte tradizione socialdemocratica come Modena, dove emergono gli stessi problemi tipici dei sistemi *lib/lab* maturi. Cfr. M. Baldini, P. Bosi, P. Silvestri (a cura di), *Le Città incartate. Mutamenti nel modello emiliano alle soglie della crisi*, il Mulino, Bologna 2010.

3. Cfr., nel *mare magnum* della letteratura, H. P. Blossfeld, S. Drobnic (eds.), *Careers or Couples in Contemporary Societies. From Male Breadwinner to Dual Earner Families*, Oxford University Press, Oxford 2001; J. C. Gornick, M. K. Meyers, *Families That Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment*, Russel Sage Foundation, New York 2003; R. Crompton, S. Lewis, S. Lyonette (eds.), *Women, Men, Work and Family in Europe*, Macmillan, Palgrave 2007; A. Park, J. Curtice, K. Thomson, M. Phillips, M. Johnson (eds.), *British Social Attitudes: The 23rd Report, Perspectives on a Changing Society*, Sage, London 2007, pp. 55-70.

4. Cfr. P. Donati (a cura di), *Famiglia e lavoro: dal conflitto a nuove sinergie. Nono Rapporto CISF sulla famiglia in Italia*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo 2005.

modernista" che vuole compensare la maggiore occupazione femminile con più servizi per i figli e le persone non autosufficienti[5]. Ma è questa la nuova qualità di vita sperata dalle famiglie? Non è proprio questa diade – più lavoro-più servizi – a essere oggi radicalmente entrata in crisi? Molte ricerche sembrano indicare risposte diverse e per certi versi contraddittorie[6]. In buona sostanza la società e i suoi sottosistemi (l'economia, la politica, gli orari delle città, il sistema dei servizi, le politiche sociali ecc.) mettono sempre più i membri delle famiglie con le spalle al muro, ponendoli di fronte a scelte dilemmatiche in cui è la qualità del familiare a dover essere sacrificata. Addirittura il tema stesso della qualità della relazione familiare non sembra più essere soggetto a riflessione da parte delle persone, che si accontentano di "portare a casa lo stipendio" e organizzare il week-end[7]. L'aumento della povertà che, in tutti i paesi europei, colpisce i bambini e le famiglie più in difficoltà (in specie quelle monogenitoriali, quelle con più di due figli e quelle monoreddito) rappresenta solo la punta dell'iceberg costituito dalla massa enorme di queste difficoltà quotidiane[8]. La famiglia, un tempo la base e il volano dello sviluppo sociale ed economico, è oggi sottoposta a una prova da sforzo immensa e nessuno sa se potrà superarla o meno[9]. La famiglia è stata il capitale sociale più rilevante per la modernizzazione del nostro paese e ora viene solo sfruttata; nessuno sembra più capace di "investire" in essa[10]. Ma in questo modo la società si toglie la terra da sotto i piedi, preparandosi un ambiente inospitale da abitare[11].

5. Su questo tema cfr. R. Prandini, *I servizi all'infanzia di "terza generazione" in Italia e in Europa. Dall'accoglienza alla conciliazione fino alle politiche per la qualità dei tempi*, in Donati (a cura di), *Famiglia e lavoro*, cit., pp. 173-226; R. Prandini, *"Framing Europe": l'emergere di un welfare state attivo "mother friendly" e le sue conseguenze per la famiglia*, in "Sociologia e Politiche sociali", 9, 2006, 1, pp. 69-108.

6. Di particolare interesse è, in tal senso, il lavoro di S. Duncan, teso a mostrare il cosiddetto "errore razionalista" delle politiche sociali europee. Cfr. S. Duncan, R. Edwards, *Lone Mothers, Paid Work and Gendered Moral Rationalities*, Macmillan, London 1999; S. Duncan, *Mothering, Class and Rationality*, in "The Sociological Review", 53, 2004, pp. 50-76; S. Duncan, M. Strell, *Combining Lone Motherhood and Paid Work: The Rationality Mistake and Norwegian Social Policy*, in "Journal of European Social Policy", 14, 2005, 1, pp. 41-54.

7. Su questo tema cfr. il classico A. R. Hochschild, *The Time Bind*, Metropolitan Books, New York 1997. Una riflessione specifica e molto interessante sul sistema economico, in relazione alla famiglia, si trova in D. Edgar, *War over Work: The Future of Work and Family*, University Publishing, Melbourne 2005.

8. Cfr. l'analisi sulla situazione delle famiglie italiane nell'ultimo rapporto annuale ISTAT, *La situazione del Paese nel 2010*, ISTAT, Roma 2011; cfr. inoltre M. Lucchini, C. Maretti, S. Sarti, *Una mappa fuzzy del benessere e della deprivazione delle famiglie italian*e, in Osservatorio nazionale sulla famiglia, *Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche*, vol. 1, il Mulino, Bologna 2005, pp. 113-40.

9. Cfr. R. Prandini, *La famiglia italiana contemporanea tra processi di in-distinzione e di ri-distinzione relazionale. Perché osservare la famiglia come relazione sociale "fa la differenza"*, in P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *Il paradigma relazionale nelle scienze sociali: le prospettive sociologiche*, il Mulino, Bologna 2006, pp. 115-57.

10. Cfr. le diverse riflessioni di P. Donati (a cura di), *Famiglia e capitale sociale nella società italiana. Ottavo Rapporto sulla famiglia in Italia*, Edizioni San Paolo, Cinisello Balsamo 2003; Id. (a cura di), *Il capitale sociale. L'approccio relazionale*, FrancoAngeli, Milano 2007.

11. Sull'importanza di istruire i bambini fin dalla prima età, perché diventeranno un capitale delle società, e sul problema della trasmissione intergenerazionale dei "beni" e dei "mali" sociali cfr. G. Esping-Andersen, *Oltre lo stato assistenziale. Per un nuovo patto tra generazioni*, Garzanti, Milano 2009.

Il problema della conciliazione rappresenta, inoltre, una importantissima cartina di tornasole per verificare l'emergere della Costituzione sociale dell'Europa[12]. Attraverso di esso è possibile osservare come l'Europa si autorappresenta oggi e come vuole proiettarsi nel terzo millennio[13]. Famiglia e lavoro rimangono due valori basici dell'Europa, ma sono posti in una particolare relazione di valorizzazione (o meno) reciproca. Sembra che oggi sia più importante il lavoro, mentre la famiglia, in quanto tale, è sempre più considerata come un affare privato. L'unico problema pubblico riguarda la natalità, le questioni demografiche e quelle che toccano la coesione sociale. Così la stragrande maggioranza delle argomentazioni sulla conciliazione, i dati e le elaborazioni, i rapporti di ricerca, sono incorniciati in un discorso lavorista/economicista/giuridico, bilanciato dalla richiesta di protezione sociale (come diritto di cittadinanza individuale). È il nuovo modello del lavoratore adulto (MLA) che si salda con un welfare *mother friendly*.

1.2
Riconsiderare il problema dal punto di vista della famiglia: perché superare il modello del lavoratore adulto europeo

L'Europa si auto-osserva come un continente-sistema socio-politico-economico in competizione con le altre aree geopolitiche mondiali (Stati Uniti, Cina, Russia, India ecc.). In questa competizione vuole esprimere la sua memoria, ciò che la identifica come visione di modernità e cioè come un mercato economico fortemente caratterizzato da diritti di cittadinanza, ossia da un *welfare system* molto sviluppato. Appare però una evidente "asimmetria costituzionale", con il mercato a trainare lo sviluppo dell'area sociale. Claire Annesley dimostra proprio le basi culturali della politica sociale europea, sintetizzandola con il nome di *Adult worker model* (modello del lavoratore adulto, MLA)[14]. Prevede che a ogni adulto, uomo o donna, giovane o vecchio, abile o diversabile ecc., venga richiesto di lavorare per rendersi economicamente indipendente e per implementare il mercato europeo. Il modello è dissimile sia da quello delle politiche attive della vecchia socialdemocrazia, sia dal *workfare* neoliberista. Proprio comparandolo con i principi del welfare del dopoguerra è possibile vederne tutta la novità. Il welfare dei "trent'anni gloriosi" concentrava la sua azione di promozione del benessere su un insieme "centrale" di cittadini: gli uomini, impiegati a tempo pieno e per tutta la vita. Tre altre categorie erano, per così dire, incluse nel sistema mediante una loro esclusione: le donne, da cui ci si aspettava il lavoro di cura domestico; gli anziani, da cui ci si aspettava che in periodi di crisi

12. Su questo tema cfr. R. Prandini, *L'Europa e la conciliazione tra responsabilità familiari e di lavoro: le tendenze attuali e le prospettive future*, in P. Donati, R. Prandini (a cura di), *La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano di politiche familiari*, FrancoAngeli, Milano 2008, pp. 38-131 e la bibliografia in esso contenuta.

13. Questa è anche l'idea espressa dagli autori del monumentale *Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford 2010.

14. C. Annesley, *Lisbon and Social Europe: Towards a European "Adult Worker Model" Welfare System*, in "Journal of European Social Policy", 17, 2007, 3, pp. 195-205.

economica si ritirassero lasciando il posto a lavoratori giovani e meno costosi (da qui i programmi, per noi incredibili, di pensionamento precoce); i disabili, che erano prevalentemente degli assistiti. Il nuovo modello di welfare europeo non solo sostituisce le politiche passive del lavoro con quelle attive (fin qui una modernizzazione del sistema), ma soprattutto cambia completamente la prospettiva su chi attivare: si tratta precisamente di quelle categorie che nel vecchio modello erano marginalizzate. Se prima le donne, gli anziani e i disabili erano legittimamente considerati "inattivi", ora non lo sono più. Ora tutti gli adulti debbono lavorare. Ad accorgersi per primi di questa "rivoluzione" sono stati gli studiosi che hanno osservato le trasformazioni del welfare mediante la chiave di lettura del *gender*. Jane Lewis, ad esempio, ha messo in relazione la crescita d'istruzione delle donne, che nei primi anni Ottanta ha cominciato a essere letta come uno spreco di risorse per il sistema, con la crescita della loro occupazione nel mercato del lavoro[15]. Questa relazione doveva però essere proprio mediata da nuove politiche di conciliazione, in assenza delle quali le donne sarebbero rimaste marginali. Da qui la distinzione tra un welfare "supportivo" e uno "non supportivo". La differenza sta *a*) nella natura dell'attivazione delle categorie non produttive; *b*) nella qualità del lavoro che il sistema offre; *c*) nel grado di sostegni economici e di servizi che vengono attribuiti ai nuovi attivi.

Il MLA "non supportivo" somiglia molto al *workfare*. L'attivazione avviene: *a*) in modo quasi sanzionatorio e non ampliando i diritti di cittadinanza, anzi contingentandoli all'accettazione di un lavoro; *b*) offrendo lavori di basso livello qualitativo e salariale; *c*) senza configurare particolari sistemi di conciliazione famiglia-lavoro, pochi servizi per l'infanzia e uno scarso sostegno economico per il recettore di reddito. Il MLA "supportivo" si basa invece su principi del tutto diversi. Prendiamo ad esempio il modello svedese. Con esso i processi di attivazione della popolazione avvengono in tutt'altre condizioni: *a*) l'occupazione offerta fa parte di un mercato del lavoro molto regolato e vengono predisposti sistemi più efficienti per la messa in relazione di domanda e offerta di lavoro; *b*) sono offerti programmi di istruzione che si affiancano o si sostituiscono al ritorno nel mercato del lavoro; *c*) sono presenti molti strumenti per la conciliazione famiglia-lavoro, nella forma di congedi per la genitorialità molto estesi, di servizi per la prima infanzia di buona qualità e forme di tassazione che rendono conveniente lavorare anche con salari non alti e soprattutto portando a casa un secondo salario. Per questi motivi, il modello sociale europeo non va confuso con un generico neoliberalismo, come invece è da molti affermato.

Per il MLA supportivo le politiche di conciliazione famiglia-lavoro sono di fondamentale importanza perché servono da piattaforma girevole per connettere le finalità dell'occupazione, con il problema demografico e con quello dell'equità tra i generi. I tre pilastri del sistema sono i congedi genitoriali, i servizi per la prima infanzia e il sistema di benefici economici e di modelli di tassazione. Si tratta chiara-

15. J. Lewis (ed.), *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*, Edward Elgar, Aldershot 1993.

mente di un welfare *mother friendly*, che tende a mettere in latenza la famiglia come relazione tra i sessi e le generazioni[16]. Questo combinato disposto tende a mettere in latenza il problema della famiglia che è inclusa nel discorso mediante una sottile esclusione: essa è considerata come variabile dipendente da quella – indipendente – dell'occupazione degli adulti.

1.3
Da una concezione "lavorista" a una rispettosa della famiglia: come modificare il sistema di osservazione-azione

La ricerca *mainstream*, fortemente connotata in termini lavoristici e *mother friendly*, mette in latenza almeno quattro fondamentali realtà che, invece, vanno riconsiderate: *a*) la cultura familiare, tipica in ogni paese; *b*) il senso che viene attribuito al tempo nei discorsi sulla conciliazione; *c*) gli scopi della conciliazione; *d*) la riflessività interna alla famiglia, cioè il modo in cui realmente i membri decidono rispetto ai temi di lavoro e della famiglia.

Birgit Pfau-Effinger da anni ha lanciato un programma di ricerca basato su quelli che ha chiamato "dispositivi famiglia-lavoro", cioè insiemi più o meno coerenti di relazioni tra istituzioni, gruppi sociali e culture[17]. L'idea è che in ogni paese esistano modelli culturali di famiglia che si riferiscono alle relazioni dei membri della famiglia con il sistema occupazionale, alla sfera ritenuta adeguata per la crescita dei bambini e infine alla divisione di lavoro di genere in famiglia. Ogni paese presenta una configurazione "modale" di cultura familiare che sta alla base della costruzione delle politiche di welfare. La studiosa individua quattro modelli familiari in Europa: *a*) il modello *male breadwinner*/donna erogatrice di cura part-time, in cui entrambi lavorano, ma la madre lascia il lavoro per i primi anni di vita del figlio; *b*) modello doppio *breadwinner* (part-time)/doppio erogatore di cura (part-time), dove entrambi lavorano a tempo parziale e collaborano per l'educazione dei figli, delegandone una parte ai servizi esterni; *c*) modello doppio *breadwinner*/cura esterna, dove entrambi lavorano a tempo pieno e delegano l'educazione dei figli all'esterno; *d*) doppio *breadwinner*/famiglia estesa erogatrice di cura, in cui i coniugi lavorano e delegano l'educazione dei figli ai parenti. Questi quattro modelli culturali sono spesso compresenti nello stesso paese (con particolari rilevanze, naturalmente) e interagiscono con i sistemi di welfare che, a loro volta, possono essere coerenti o meno con i modelli familiari. In un mondo del tutto coerente dovremmo avere paesi "familisti" che predispongono politiche acconce e mostrano stili lavorativi adeguati, così come pae-

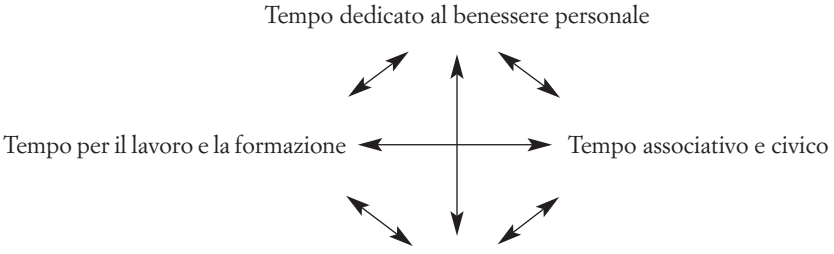
16. Per una spiegazione cfr. R. Prandini, *La morfogenesi delle politiche familiari in Europa e in Italia: la sfida del welfare societario plurale "family friendly" al welfare state attivo "mother friendly"*, in P. Donati, R. Prandini (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia*, FrancoAngeli, Milano 2006, pp. 505-45.

17. B. Pfau-Effinger, *Culture, Welfare System and Women's Work in Europe*, Ashgate, Aldershot 2004; Id., *Cultura e strutture innovative nei servizi di cura*, in "Sociologia e Politiche sociali", 10, 2007, 3, pp. 11-32; B. Pfau-Effinger, L. Flaquer, P. H. Jensen (eds.), *Formal and Informal Work in Europe. The Hidden Work Regime*, Routledge, London-New York 2009.

si "non familisti" che fanno lo stesso. La situazione invece è complicata dal fatto che non sempre la connessione tra culture familiari e politiche sociali è così semplice: spesso infatti le classi dirigenti politiche ed economiche hanno idee diverse dalla popolazione e innescano processi di cambiamento più radicali della cultura familiare del loro paese (come ad esempio è successo in Spagna con il governo Zapatero[18]), oppure perseguono lo *status quo* cercando di bloccare processi di cambiamento, o perché nascono movimenti sociali e politici che cercano di proporre nuove culture, o perché il sistema politico è caotico e non riesce a proporre alcuna politica coerente. In ogni caso l'esistenza di configurazioni familiari nazionali non può essere messa in latenza se si vogliono pensare politiche familiari adeguate.

Anche il concetto di conciliazione risente fortemente dell'approccio *mainstream*. Esistono almeno due grandi modelli, che potremmo chiamare strumentale ed espressivo. Per il primo, conciliare significa mettere a disposizione degli individui (non delle famiglie) alcuni strumenti per realizzare altre attività (principalmente di lavoro "pagato"); per il secondo significa invece utilizzare un servizio per valorizzare massimamente un modo di essere familiare. In realtà la "rivoluzione" in atto è ben più profonda di quella visibile in superficie. Stiamo assistendo al passaggio dal modello della conciliazione dei tempi familiari e lavorativi a quello della valorizzazione dei tempi individuali e relazionali. Il primo modello si limita a equilibrare le sfere moderne del privato e del pubblico; il secondo riflette criticamente proprio su questa distinzione e comincia a tematizzare una molteplicità di tempi sociali e personali e nuovi modi di porli in relazione per la generazione di benessere personale e sociale[19]. Schematicamente potremmo disegnare questo modello nel modo seguente, tenendo presente gli scambi e i compromessi possibili che ogni individuo – in relazione con altri – deve realizzare per gestire i suoi tempi (FIG. 1.1):

FIGURA 1.1
Il modello di valorizzazione qualitativa dei molteplici tempi personali e sociali



18. Per un'analisi delle politiche spagnole cfr. L. Flaquer, *Les polítiques familiars a Catalunya*, in "Valors, Idees, Actituds", aprile 2009, pp. 76-101; Id., *Les polítiques familiars a Europa: tendències i teptes*, in "Revista de Coneixement i Anàlisi Social", 15, 2009, pp. 25-34.

19. Sulla temporalità moderna e le sue contraddizioni cfr. a titolo esemplificativo D. Fusaro, *Essere senza tempo. Accelerazione della storia e della vita*, Bompiani, Milano 2010 (con amplissima bibliografia).

Il terzo limite epistemologico riguarda lo scopo della conciliazione. Il punto di vista prevalente è quello economico-politico, che sostiene due finalità: crescita dell'occupazione femminile e pari opportunità tra i generi[20]. Molto marginali rispetto a questo combinato disposto economico-politico sono le ragioni di libertà di scelta e anche di sostegno a una cultura di corresponsabilità di cura tra mariti e mogli. Stanno emergendo però nuovi obiettivi, collegati ai precedenti: ad esempio, aumentare la qualità dell'educazione dei bambini piccoli, erogando più servizi alla famiglia; contrastare l'emarginazione e la povertà dei bambini, che poi si cumula, si trasmette intergenerazionalmente e diventa un problema sociale; permettere ai genitori di generare più figli ecc.

Infine l'epistemocrazia *mainstream* non tiene conto della riflessività degli individui e della famiglia. Ragiona come se tutte le persone riflettessero allo stesso modo, in modo strumentale-razionalistico. In realtà le persone hanno stili di riflessività personale e familiare molto diversi. Catherine Hakim, ad esempio, ha scoperto che le madri gestiscono i problemi di conciliazione in tre modi diversi: centrando il loro impegno sul lavoro, oppure sulla cura, o mediante un bilanciamento dei due impegni[21]. Altre ricerche empiriche confermano la presenza di questi stili riflessivi diversi[22]. Questi stili sono certamente influenzati dalle istituzioni sociali, dalla disponibilità di meccanismi di conciliazione, ma anche dal dialogo e dalle preferenze degli altri familiari e dal momento in cui le decisioni vengono prese. Tutta questa "riflessività" – inter- e intra-personale – non viene considerata adeguatamente nelle ricerche *mainstream*. In particolare la riflessività interna delle persone e delle famiglie, nel loro specifico ciclo di vita, diventa il nuovo e fondamentale riferimento delle politiche conciliative[23]. In riferimento a ciò, il rapporto Naegele propone una interessante tipologia di modalità di organizzazione del tempo lungo il corso di vita individuale che andrebbe adattata al ciclo di vita della famiglia[24].

Il *frame* lavoristico che incornicia tutto il dibattito è ancora egemone, tanto che le conclusioni di moltissimi rapporti di ricerca europei, seppure ricchissimi di dati e considerazioni di grande rilevanza, rischiano di non centrare il bersaglio. Prendiamo, ad esempio, una tipologia che si ricava da questi rapporti di ricerca. La *European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*[25], identifica quattro modelli di conciliazione.

20. Su famiglia e conciliazione cfr. AA.VV., *Doing Better for Families*, OECD, Paris 2011; AA.VV., *Family and Welfare. Policy Synthesis of the EU Research Results*, Dictus Publishing, Saarbrücken 2011.

21. C. Hakim, *Work. Lifestyle Choice in the 21 Century*, Russell Sage Foundation, New York 2000.

22. O. Kangas, T. Rostgaard, *Preferences or Institutions? Work Family Life Opportunities in Seven European Countries*, in "Journal of European Social Policy", 17, 2007, 3, pp. 240-56.

23. Il rapporto *Conciliare lavoro e famiglia. Una sfida quotidiana*, ISTAT, Roma 2008, riconosce in modo molto chiaro che il problema va declinato nel *medium* delle fasi di vita familiare (cfr. in particolare cap. 4.). Lo stesso dicasi per il rapporto *Reconciliation between Work, Private and Family Life in European Union*, Eurostat, Luxemburg 2009. Ormai il ciclo di vita familiare sta diventando una variabile fondamentale per comprendere le strategie dei membri della famiglia stessa.

24. G. Naegele, *A New Organisation of Time over Working Life*, Publications Office of the European Communities, Luxembourg 2003.

25. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Family Life and Working Conditions, *Family Life and Work. Second European Quality of Life Survey*, Publications Office of the European Communities, Luxembourg 2010.

1. *Modello nordico scandinavo*. È caratterizzato da un tasso d'occupazione molto elevato, anche delle donne, un'alta continuità di occupazione lungo il corso di vita, l'incidenza maggiore di famiglie con due percettori di reddito e differenze di genere relativamente basse nel mercato del lavoro. L'impatto più importante della formazione della famiglia è dato dalla riduzione temporanea d'ore lavorative in favore di un utilizzo maggiore di lavoro a tempo parziale, mentre i figli sono piccoli. Il sistema dei congedi è abbastanza generoso, ma non tanto da rendere conveniente per la madre lasciare il lavoro per lunghi periodi di tempo. S'insiste molto sui congedi di paternità, per cercare di responsabilizzare gli uomini alle cure familiari. Il sistema dei servizi per la prima infanzia è molto sviluppato, prevalentemente pubblico e ben finanziato.
2. *Modello modificato del "male breadwinner"*, esemplificato dalla Francia. In questo modello alcune donne quando hanno un figlio escono dal mercato del lavoro, mentre la maggioranza continua a lavorare a tempo pieno. La formazione della famiglia ha un forte impatto sulle scelte lavorative e di conciliazione, in quanto la nascita di un figlio rappresenta spesso un buon motivo per lasciare il mercato del lavoro.
3. *Modello mediterraneo*, rappresentato da Italia e Spagna. Sono tra i paesi con il tasso d'occupazione femminile più basso e il tasso più alto di famiglie con l'uomo unico percettore di reddito (anche se in calo). Qui troviamo un *gender gap* occupazionale e di reddito molto elevato e tassi di lavoro part-time femminile non particolarmente elevati. La formazione delle famiglie e, soprattutto, la nascita dei figli sono associati alla doppia pratica di lasciare il mercato del lavoro o di dover continuare a lavorare a tempo pieno, anche se le coorti più giovani di donne stanno mostrando comportamenti diversi dalle loro madri. Il sistema pubblico dei servizi alla prima infanzia è limitato e compensato da forme di solidarietà intergenerazionale. Il sistema dei congedi è buono, ma disegna una situazione difficile per il rientro al lavoro con poche garanzie reali.
4. *Modello del lavoro femminile a tempo parziale*. È un modello che caratterizza paesi diversi come la Germania, il Regno Unito e i Paesi Bassi. La formazione della famiglia e la nascita di un figlio spingono le madri a lavorare part-time, ma a non abbandonare il lavoro. Il sistema dei servizi alla prima infanzia non è particolarmente sviluppato, così come il sistema dei congedi.

La tipologia è molto interessante e scientificamente curata, ma appare come già invecchiata, in particolare perché[26]:
1. l'organizzazione del lavoro, i suoi orari, le mansioni, la sua "genderizzazione" ecc., e il sistema di protezione sociale, di garanzia del lavoro e di diritti di cittadinanza, sono stati disegnati/progettati in contesti sociali, economici e politici del tutto diversi dall'attuale;
2. la presente de-standardizzazione del ciclo di vita individuale e anche di quello familiare coincide con processi economici di enorme rilevanza (globalizzazione, in-

26. S. Bould, I. Crespi (a cura di), *La conciliazione famiglia-lavoro in Europa*, in "Sociologia e Politiche sociali", 11, 2008, 1. Per un'analisi dei welfare europei cfr. *The Handbook of European Welfare Systems*, Routledge, London-New York 2009.

cremento della competizione, esclusione sociale, aumento della domanda di lavoro, richiesta di massima flessibilità "esterna" e "interna" da parte delle aziende ecc.). L'incrociarsi di questi due processi cambia completamente la prospettiva della conciliazione;

3. solo una piccola parte dell'organizzazione del lavoro e dell'offerta di dispositivi di conciliazione è stata sinora disegnata avendo in mente una prospettiva di ciclo di vita, individuale e familiare. La aziende pensano ancora in termini di breve periodo e per aumentare la produttività, cosicché i dispositivi conciliativi sono rivolti solo a poche e specifiche fasi della vita delle persone e delle famiglie (specialmente la nascita del primo figlio);

4. i dispositivi di conciliazione delle aziende e del sistema di welfare pubblico sono ancora del tutto finalizzati ad aumentare l'occupabilità delle donne e non riescono a vedere il problema dal punto di vista della famiglia.

A causa di queste disconnessioni tra realtà e dispositivi di welfare, tre sono i grandi problemi di "sistema" dell'attuale modello di conciliazione europeo.

1. Problema di prospettiva "sociale". I programmi pubblici e aziendali di conciliazione sono ancora troppo focalizzati sull'asse cura dei figli piccoli/esigenze di lavoro. Si tratta di un codice d'osservazione troppo limitato. Occorre invece includere anche esigenze di *lifelong learning*, cure per gli anziani dipendenti, esigenze di tempo libero personale e familiare, tempo da dedicare al volontariato o alla partecipazione civica, cioè lasciare che la famiglia crei capitale sociale. La vita delle persone e della società non è schiacciata solo su famiglia e lavoro: esistono altre dimensioni che debbono essere considerate nel "discorso della conciliazione".

2. Problema di prospettiva "sostanziale". I programmi di conciliazione sono ancora troppo concentrati su un arco temporale di breve termine e su una sola parte del ciclo di vita familiare, quella caratterizzata dal prendersi cura di figli piccoli. Occorre invece osservare il problema della conciliazione attraverso una prospettiva temporalmente più estesa, considerando come le persone gestiscono, o provano a gestire, le loro prospettive di vita.

3. Problema di prospettiva "temporale". I programmi di conciliazione riescono solo a osservare gli effetti dei loro dispositivi nel breve periodo e non sulla ridistribuzione del tempo e del reddito nel lungo periodo, ad esempio sulla scelta di pensionamento, sulle traiettorie delle carriere e sull'impegno dedicato al lavoro.

Per superare questi limiti è necessario un vero e proprio "salto di paradigma" che includa la variabile del ciclo di vita personale e familiare dei cittadini-lavoratori. Questa nuova prospettiva va poi analizzata sia dal punto di vista del lavoratore/genitore, sia da quello del datore di lavoro, in modo tale da non creare trade-off o processi a somma zero. Per il lavoratore/genitore si parlerà di qualità della vita; per il datore di *management* delle risorse umane. In questo modo l'asimmetria che si era creata nella gerarchia tra lavoro e famiglia può essere corretta. I programmi e le politiche di conciliazione sono meritori non perché aumentano l'occupazione del lavoratore adulto, ma perché permettono alle persone di perseguire liberamente le loro scelte di vita lavorativa e familiare. D'altra parte, a essere conciliata è la triplice relazione tra membri della famiglia, le loro responsabilità lavorative e quelle sociali-ci-

viche, entro un quadro che tiene conto delle diverse esigenze che in ogni ambito cambiano col passare del tempo. È estremamente probabile che questa nuova complessità porterà anche all'emergere di nuovi modi di relazione tra lavoratore e datore di lavoro, se ognuno deve poter liberamente scegliere la propria strategia di conciliazione senza danneggiare l'altro: i lavoratori dovranno imparare a dare un congruo preavviso rispetto alle loro decisioni di vita per poterle meglio conciliare col datore; non tutti i dipendenti potranno godere dei diritti di conciliazione nello stesso momento; occorrerà attribuire una certa priorità di conciliazione per chi ha più bisogno (ad esempio, prima per le cure ai familiari poi per il tempo libero); certi diritti potranno essere riconosciuti solo in certi periodi della vita e per certi tipi di lavoratori; sarà opportuno "scambiare" carriere più frammentate con più tempo di lavoro (ad esempio andare in pensione più tardi); occorrerà aumentare la qualità dei lavori part-time, aumentare il part-time tra gli uomini e i livelli professionali più alti, garantire i lavoratori part-time con pacchetti di sicurezza sociale più ricchi.

1.4
I tre nuovi vettori di sviluppo della conciliazione: welfare aziendale, riterritorializzazione dell'economia e valutazione dei dispositivi di conciliazione

Per elaborare in modo più adeguato i programmi di conciliazione, occorre sbloccare nuove forme di riflessività sociale. Non si tratta tanto o solo di un problema di sostenibilità economica, quanto di dare una nuova cornice cognitiva all'intera questione. Le politiche di conciliazione vanno concepite come dispositivi di investimento per generare benessere sociale, cioè come strumenti per la crescita economica e sociale del paese. Il nuovo *frame* vede la variabile "benessere familiare" come interveniente nella generazione di risorse per il paese.

In particolare, occorre sostenere almeno tre vettori di cambiamento che agevolino l'emergere di una governance riflessiva e sussidiaria del sistema-conciliazione: *a*) sostenere e finanziare l'emergere di dispositivi di welfare aziendale per la famiglia entro una nuova cultura di *corporate citizenship*; *b*) ripensare la connessione profonda tra sistema economico e territorio, in particolare mediante lo sviluppo di "distretti famiglia" e di "nuove politiche di sviluppo territoriale" basate su partnership pubblico-privato e sostenuti da processi di voucherizzazione dei servizi alla famiglia; *c*) sostenere e finanziare nuove modalità di "consulenza-programmazione-valutazione" alla conciliazione, attraverso dispositivi di *family audit* e la creazione di "alleanze territoriali per la famiglia".

Esistono quattro modi per indirizzare/agevolare/sostenere/obbligare fattivamente questi tre vettori. Tutti e quattro sono importanti e possono essere utilizzati isolatamente, insieme o in forme di mix.

1. Attraverso il potere (ai vari livelli amministrativo-politici: dall'Europa fino ai Comuni), in particolare attraverso la creazioni di leggi, raccomandazioni, regolamenti ecc., e le molte altre modalità di comunicazione politica che possono agevolare la realizzazione di dispositivi di conciliazione.

2. Attraverso lo stanziamento di denaro o di sostegni economici (agevolazioni, detrazioni, esenzioni, finanziamenti ecc.) che vadano a modificare positivamente il sistema di solvibilità delle imprese o delle altre organizzazioni che implementano dispositivi di conciliazione.
3. Mediante la capacità di influenzare le organizzazioni che potrebbero adottare dispositivi di conciliazione, attraverso un discorso pubblico capace di convincerle a muoversi in certe direzioni. Questo è il campo della costruzione di una nuova cultura della conciliazione, di cui vi è sempre più bisogno.
4. Con l'attivazione dell'impegno a valori da parte degli attori sociali. Questo è il campo delle responsabilità per il bene comune, che possono essere attivate quando occorre richiamare tutti gli attori in gioco alla cooperazione per il bene della società.

Ad oggi gli strumenti più utilizzati sono il potere, mediante comunicazione politico-amministrativa, e il denaro, mediante programmi e iniziative del sottosistema economico (o un loro mix). L'attivazione di influenza procede più timidamente, ma vanno comunque ricordati i passi in avanti compiuti, a livello europeo e nazionale, in tema di *corporate social responsibility* (CSR) e di *social accountability*. Il riferimento agli impegni al valore – tipico del sottosistema culturale inteso in senso ampio – è il meno presente, anche se con la crisi globale in atto da più parti si è sentito un forte richiamo al "fare squadra" e all'operare in termini di "coesione sociale".

1.4.1. Primo vettore di sviluppo: welfare aziendale per la famiglia (*corporate family responsibility*) e cittadinanza delle imprese (*corporate citizenship*)

Il primo vettore di sviluppo ha a che vedere con l'identità e le funzioni del sistema economico, in particolare delle aziende, in relazione alla crescita di benessere della società. Possiamo, molto sinteticamente, cominciare a delineare il welfare aziendale riconsiderando la teoria dell'azione del grande sociologo americano Talcott Parsons (TAB. 1.1). Per questi, l'azione sociale è un sistema emergente che necessita di quattro sottosistemi per potersi costituire: *a*) delle risorse naturali che possiamo distinguere in condizioni (non manipolabili) e mezzi (manipolabili); *b*) una personalità capace di autocondursi in modo relativamente autonomo rispetto all'ambiente; *c*) delle norme collettive (sociali) che servono per coordinarsi ad altri; *d*) dei simboli condivisi attraverso cui potersi comprendere e comunicare.

TABELLA 1.1
I quattro sottosistemi dell'azione sociale

1. Sistema comportamentale (bio-fisico)	2. Sistema della personalità
3. Sistema sociale	4. Sistema culturale

Se ora "apriamo" il sottosistema sociale (che, ricordiamo, è solo un aspetto dell'emergere di un'azione sociale), possiamo a sua volta suddividerlo in un sottosistema

economico, un sottosistema politico, un sottosistema della società civile e un sottosistema fiduciario. Ognuno di questi sottosistemi è in rapporto con gli altri in un complesso circuito di input e output. In una congiuntura di profonda crisi economica e politica – dove la reticolarità/cooperazione/condivisione di responsabilità e progetti diventerà il fattore principale di valorizzazione delle risorse economiche e sociali – emerge in modo rilevante la consapevolezza del ruolo che le aziende hanno nel contribuire o meno al benessere della società. Per essere sintetici, utilizziamo la dizione di welfare societario plurale, coniata da Donati[27]. Welfare qui significa un "ben-essere" non generato né individualmente né attraverso dispositivi burocratici o mercantili, bensì mediante relazioni tra attori sociali diversi. Plurale significa che esiste di fatto una varietà di attori di welfare tutti da valorizzare nelle loro specifiche funzioni. Di fondamentale importanza sono gli "effetti emergenti" dalle relazioni tra gli attori, che possono agevolare o bloccare l'erogazione del benessere. Societario significa che il benessere va pensato, progettato, costruito, erogato e valutato e (se del caso) riprogettato (e via di seguito), mediante relazioni di reciprocità complessa tra gli attori.

Questa riconfigurazione relazionale di identità e funzioni del welfare influisce direttamente sulla responsabilità sociale delle aziende. Il dibattito in merito è ancora insufficiente, anche se, sulla scorta dell'indirizzo europeo[28], sta conoscendo una rapida fioritura sotto il titolo di *corporate social responsibility*. Si comincia a riflettere sul fatto che l'azienda ha responsabilità non solo nei confronti del suo ambiente esterno – gli ormai vecchi ma sempre attuali problemi dell'impatto sull'ambiente naturale –, ma anche dell'ambiente sociale (la responsabilità sociale d'impresa) e dei suoi dipendenti (ambiente sociale interno)[29]. Riemerge (una rilegittimazione culturale) una cultura aziendale che contempla il benessere dei dipendenti e delle loro famiglie. Molte aziende hanno già nei loro "miti fondatori" la generazione del benessere familiare e attraverso il tempo li riattualizzano. Un tipico caso di questo processo di risignificazione è dato dalla rinnovata importanza del "capitale umano". Molti manager comprendono che il capitale più importante su cui possono investire è proprio quello umano, soprattutto in un momento in cui ad esso si chiede molto in termini di tempo, attenzione, motivazioni dedicati al lavoro[30]. Se è vero che per

27. P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari 2000²; Id., *Sociologia delle politiche familiari*, Carocci, Roma 2003.

28. Cfr. il libro verde della Commissione europea *Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese*, luglio 2001. Dal 2001 si sono poi succeduti altri interventi a livello europeo, tra i quali ricordiamo la comunicazione della Commissione *Responsabilità sociale d'impresa: un contributo delle imprese allo sviluppo sostenibile* del 2002, e il lancio nel 2004 dello European Multistakeholder Forum. Nel 2006 la Commissione ha poi elaborato un documento dal titolo *Il partenariato europeo per la crescita e l'occupazione: fare dell'Europa un polo d'eccellenza in materia di responsabilità sociale delle imprese*.

29. Su questi temi cfr. in termini ricostruttivi e con relative bibliografie E. Macchioni, *La nascita del concetto di Corporate Social Responsibility, lo scenario europeo e l'emergere della famiglia come nuovo stakeholder dell'azienda*, in P. Donati, R. Prandini (a cura di), *La conciliazione famiglia-lavoro nelle piccole e medie imprese. Costruire e governare nuove reti*, FrancoAngeli, Milano 2009, pp. 45-76, nonché *infra*, il capitolo della stessa Elena Macchioni, pp. 75-104.

30. Sulla famiglia come *stakeholder* dell'azienda cfr. S. Bordoni, *La famiglia come stakeholder dell'azienda: dalle aziende family friendly a quelle family responsible*, in Donati, Prandini (a cura di), *La cura della famiglia*, cit., pp. 272-301.

certi versi i tempi del lavoro e quelli della vita personale (compresi quelli familiari) vengono sempre più confusi – un vero e proprio processo di *blurring* –, allora bisogna saper gestire la relazione da entrambi i lati. Viene così a crearsi una sorta di spazio-tempo nel quale doveri professionali e diritti a una vita buona si mescolano. L'azienda, quando è capace di leggere queste tendenze, diventa erogatrice di benessere sulla base di un "patto", a volte contrattualizzato a volte implicito, con i suoi dipendenti. D'altra parte sono le relazioni tra l'azienda e i suoi diversi *stakeholders* a spingere verso una responsabilizzazione sociale dell'impresa. Non occorre che tali pretese divengano legge dello Stato: si assiste a un'auto-normazione che coinvolge i soggetti della governance economica[31]. Spesso questi processi rimangono informali e invisibili, soprattutto laddove l'azienda è molto piccola[32]. Ma la relazione esiste comunque, e i cointeressati, coloro che sono coinvolti dalle decisioni di un'azienda, si fanno carico di aprire tavoli di concertazione e di dialogo per promuovere il benessere comune. Questo è il tema emergente della *corporate citizenship*, dove l'impresa *for profit* comincia a essere considerata un soggetto *sui generis*, con specifici diritti e doveri di cittadinanza. In Europa questa fenomenologia è appena agli inizi. La *corporate social responsibility* deve essere aiutata a tramutarsi in *corporate family responsibility*[33]. In buona sostanza, l'impresa viene ad acquisire funzioni di welfare che un tempo erano attribuite solo agli apparati statali o politico-amministrativi. A fronte di questa auto- ed etero-attribuzione di nuove responsabilità, l'impresa va agevolata così che possa produrre dispositivi di conciliazione compatibili con il suo *status* di organizzazione *for profit*.

Se, a questo punto, riprendiamo la TAB. 1.1 e "apriamo" il sottosistema economico, intendendolo come un'azienda o una rete di aziende (questo è il nostro *focus*), possiamo vedere come l'idea di welfare rientri nelle organizzazioni economiche. È qui che va distinto tra RSI e welfare aziendale. Per RSI si intendono tutte le azioni e i dispositivi che servono all'azienda per interfacciarsi responsabilmente con il suo ambiente sociale e naturale. Con welfare aziendale, invece, definiamo il sottoinsieme dei dispositivi (di vario genere, come vedremo) che un'azienda implementa innanzitutto per creare, poi per sostenere e infine per garantire nel tempo il benessere dei suoi dipendenti (e, in certi casi, dei loro familiari), così da garantirne i diritti e permette-

31. Fondamentale per questo tema della giuridicizzazione "non leggiforme" delle relazioni tra aziende e società G. Teubner, *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione*, Armando, Roma 2005; Id., *Self-Constitutionalizing TNCs? On the Linkage of "Private" and "Public" Corporate Codes of Conduct*, in G. P. Calliess (ed.), *Governing Transnational Corporations*, in "Indiana Journal of Global Legal Studies", 18, 2011, 2, pp. 617-38.

32. Su questi processi "invisibili" nelle PMI cfr. R. Prandini, *Perché il welfare aziendale per la famiglia stenta a emergere come tema di riflessione e come pratica organizzativa nel territorio bolognese? Vincoli e opportunità per un nuovo scenario di welfare aziendale*, in Donati, Prandini (a cura di), *La conciliazione famiglia-lavoro*, cit., pp. 285-311.

33. Un elenco di interventi *family friendly* è consultabile negli allegati di Donati, Prandini (a cura di), *La cura della famiglia*, cit. In particolare sui congedi cfr. E. Macchioni, *Sostegni alla maternità e alla paternità nella legge 53/2000: quali possibili sviluppi nell'ottica di livelli più avanzati di conciliazione*, ivi, pp. 195-271.

re loro di lavorare in modo migliore. Entro il welfare aziendale troviamo il tema della conciliazione. Analogamente al *welfare* statale, quello aziendale può essere analiticamente distinto (per ragioni di chiarezza) in quattro sottosistemi/aree: area assicurativa, sanitaria e di sostegno al reddito; area di supporto e sviluppo professionale; area dell'organizzazione del lavoro; area del sostegno ai generi, alle generazioni e alla educazione.

Sono soprattutto le ultime due aree che oggi vanno a costituire i dispositivi di conciliazione famiglia-lavoro, mentre le altre, pur essendo molto rilevanti, riguardano soprattutto il dipendente concepito individualmente. Come è facile intuire, le modalità per inserire, proporre e sostenere questi dispositivi nel mondo del lavoro possono fare leva su diverse fonti di legittimazione sociale: *a*) sulla comunicazione politica (leggi, regolamenti ecc.); *b*) sull'utilizzo di denaro e agevolazioni economiche (sgravi fiscali e altre modalità di incentivazione); *c*) sulla contrattazione tra le parti sociali (di primo e secondo livello); *d*) sull'attivazione di pezzi della società, in particolar modo del terzo settore e delle famiglie; *e*) su un mix di queste fonti.

L'emergere e l'istituzionalizzarsi di un vero e proprio welfare aziendale dipende certamente dalla cultura e dalla strategia aziendale, ma anche da fattori esterni che possono agevolarne o meno l'implementazione. Nell'ultimo lustro, in Italia e in Europa, almeno cinque sono stati i documenti che hanno sollecitato una discussione sul welfare aziendale.

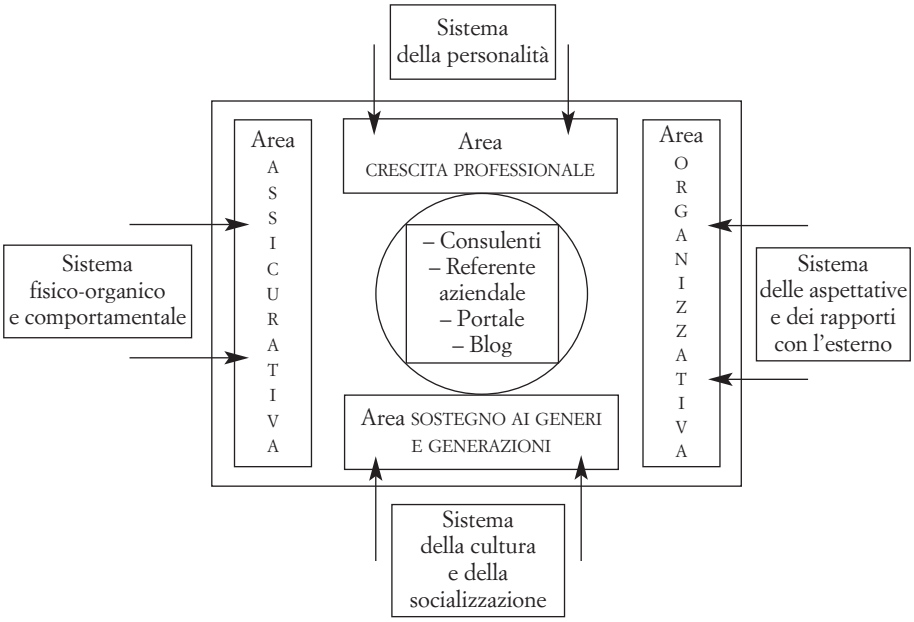
1. Gli accordi interconfederali – tra governo, organizzazioni di rappresentanza delle imprese e organizzazioni sindacali dei lavoratori – di gennaio e aprile 2009, per l'attuazione dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali che attribuiscono competenze per definire forme di bilateralità a incentivazione del funzionamento di servizi integrativi di welfare. Gli accordi confermano la necessità di incrementare e rendere strutturali, certe e accessibili tutte le misure per incentivare la contrattazione di secondo livello.
2. Il libro bianco del ministero del Welfare, che ribadisce il principio di un welfare delle opportunità e delle responsabilità.
3. L'intesa-accordo – firmata il 7 marzo 2011 – tra il ministero del Lavoro e le parti sociali sulle *Azioni a sostegno delle politiche di conciliazione tra famiglia e lavoro*.
4. La *Declaration by the Trio Presidency and Poland on the Impacts of Reconciliation of Work and Family Life on Demographic Dynamics*, del 1° aprile 2011.
5. La strategia *Europe 2020*, che inquadra le politiche di sviluppo economico, inclusivo e sostenibile.

La creazione, l'implementazione e la valutazione di un vero e proprio welfare aziendale necessitano di una particolare cultura di management e di influenze esterne molto peculiari. Occorre infatti che venga elaborata una sensibilità per il tema, sia nella proprietà e nelle rappresentanze dei lavoratori (livello interno del sistema), sia sviluppata da attori della società civile (associazioni familiari, terzo settore, attori del mondo culturale) e protagonisti dell'amministrazione pubblica. In Italia, data la struttura economica fatta prevalentemente di piccole e medie aziende, i dispositivi di welfare aziendale sono decisi volontariamente dalla proprietà e spesso organiz-

zati a livello semi-informale o del tutto informale. Questo può essere certamente un inizio, ma è evidente che occorre maggiore istituzionalizzazione.

Un secondo modello, molto presente sul territorio, è generato da atti unilaterali dell'azienda, che possono aprirsi a varie forme di consultazione. Un terzo modello, più complesso, ma auspicabile, è attivato da processi bilaterali o multilaterali tra aziende, sindacati e altri attori del territorio. Alcune aziende hanno creato all'uopo dei comitati di governance per implementare con i sindacati e i dipendenti i loro sistemi di welfare.

FIGURA 1.2
Il welfare aziendale e i suoi sottosistemi



Possiamo ora focalizzarci sulle quattro aree del welfare aziendale. Come si osserva nella FIG. 1.2, esse confinano con quattro ambienti che hanno a che fare con esigenze ineludibili di ogni dipendente. Ogni individuo, infatti, per poter vivere e in specifico lavorare, deve rispondere a quattro problemi: *a*) mantenere la salute biofisica e prevenire rischi che la concernono predisponendo dispositivi per il suo futuro (sistema fisico-organico e comportamentale); *b*) mantenere un equilibrio mentale adeguato, continuando nel corso del tempo ad apprendere le competenze che gli servono per svilupparsi in modo armonioso con l'ambiente (sistema della personalità); *c*) riuscire a conciliare le sue esigenze di lavoro con le esigenze che gli derivano dalle altre sue responsabilità di vita (sistema delle norme e dei rapporti con l'esterno);

d) impegnarsi nel lavoro e nella società, apprendendo e trasmettendo le regole di convivenze e interiorizzando la cultura di base della sua società (area della cultura e della socializzazione). Non è un caso che i dispositivi di welfare aziendale, come rendono esplicito le frecce, vengano elaborati proprio in forte connessione con queste problematiche individuali imprescindibili. In pratica il welfare aziendale è il sistema del benessere che ogni azienda implementa per mettere nelle migliori condizioni di lavoro i propri dipendenti. È evidente che, dal punto di vista aziendale, questo è il primo obiettivo del welfare. Per il medesimo motivo è importantissimo che i progetti di welfare aziendale siano connessi, da un lato, a una logica di *return on investment* (ROI) e, dall'altro, a una logica di rendicontazione sociale.

Le quattro aree possono essere riempite e organizzate da numerosissimi dispositivi di welfare *aziendale*. Con quattro schede sintetiche (TAB. 1.2), ne ricordiamo solo alcuni per dare una idea delle potenzialità in essere. Occorre tener presente che il welfare aziendale viene solitamente realizzato in collaborazione con altre organizzazioni e con agenzie di professionisti, andando così a formare pure nuova domanda di lavoro. In Italia sono poi presenti alcune interessanti esperienze di aziende che, mettendosi insieme, elaborano programmi di welfare condivisi con la possibilità di scambiarsi beni e servizi (di welfare) a seconda della loro attività. Un primo esempio è dato dal network IEP, in cui aziende diverse non solo collaborano alla creazione del welfare interaziendale, ma scambiano beni e servizi in modo tale da diventare realmente un sistema emergente di generazione di benessere.

TABELLA 1.2
Le sotto-aree del welfare aziendale

Area assicurativa, sanitaria e di sostegno al reddito

Assicurazioni
Contributi aziendali per:
– polizze assicurative varie (invalidità, morte, medica ecc.);
– previdenza complementare;
– cassa di assistenza integrativa;
– copertura assicurativa per infortuni professionali o extraprofessionali.

Sanità e *wellness*
– casse sanitarie aziendali;
– campagne di prevenzione medica e per la salute;
– palestra aziendale, corsi su alimentazione corretta;
– seminari informativi;
– check-up in azienda o presso ambulatori convenzionati;
– consulenza medico-specialistica;
– medicina preventiva e diagnostica;
– cure odontoiatriche;
– fisioterapia;
– analisi del *life style*;
– *wellness* ed esercizio fisico;
– *long term care*.

TABELLA 1.2 (*segue*)

Sostegno al reddito
– contributi per educazione dei figli;
– acquisti libri scolastici;
– carrello della spesa;
– assegni studio;
– buoni acquisto;
– borse di studio;
– beni di prima necessità;
– mutui immobiliari;
– rateizzazione spese;
– tariffe agevolate;
– convenzioni con *marketplace*;
– prestiti;
– abbonamenti.

Area del supporto professionale

– consulenza psicologica;
– *coach* aziendale personale;
– consulenza alla carriera;
– programmi di riqualificazione professionale;
– programmi di riqualificazione al rientro dal lavoro;
– supporto al rientro dalla maternità;
– comunicazioni e informazione continua per madri e padri in attesa di figli;
– consulenza di conciliazione famiglia-lavoro;
– permessi per lo studio;
– orientamento professionale;
– corsi vari.

Area dell'organizzazione del lavoro e del risparmio tempo

– telelavoro;
– flessibilità di orario in entrata e in uscita;
– part-time verticale e orizzontale;
– banca delle ore;
– *job sharing*;
– congedi e permessi volontari retribuiti o meno per inserimento nido, scuola materna, decesso di un parente, infermità, nascita o adozione, interventi chirurgici, ricoveri urgenti di familiari, visite mediche;
– rimodulazioni di orari;
– orari personalizzati.

Dispositivi di *time saving* (predisposizione di servizi al dipendente)
– pronto intervento a domicilio (elettricista, idraulico ecc.);
– pulizie domestiche;
– amministrazione personale, disbrigo commissioni, scadenze, disbrigo pratiche, pagamenti, assicurazioni, rinnovo documenti, corrispondenza, multe, tasse, auto e moto, contratti, affitti, traslochi, condominio;

TABELLA 1.2 (*segue*)

– lavanderia e tintoria;
– shopping, spesa a casa o in ufficio con consegna a casa, edicola (on line o in azienda);
– *conciergerie*, sartoria, calzoleria;
– consulenza fiscale e legale;
– vacanze e tempo libero.

Piani di mobilità
– trasporto pubblico;
– *car sharing*;
– mobilità ciclabile;
– navette aziendali;
– *car pooling*;
– parcheggi aziendali.

Area del sostegno ai generi, alle generazioni e alla socializzazione

Child care
– informazioni su servizi sul territorio;
– asili nido aziendali e interaziendali;
– centri educativi;
– consulenza pediatrica e pedagogica;
– convenzioni per servizi alla prima infanzia;
– *baby-sitting* anche d'urgenza;
– campus estivi, soggiorni climatici per i figli.

Assistenza per anziani (domiciliare e in strutture)
– supporto anziani, badanti, colf;
– operatori sanitari;
– assistenza sociale;
– consulenza geriatrica;
– assistenza medico-infermieristica per parenti anziani;
– tele-assistenza;
– accompagnamento.

Cultura
– club aziendale, CRAL;
– iniziative sociali;
– giornate speciali in azienda, anche dedicate alla famiglia;
– iniziative culturali per i dipendenti;
– turismo sociale e solidale;
– iniziative di volontariato.

Per istituire un vero welfare aziendale occorre prima comprendere i bisogni dei dipendenti, poi definire gli obiettivi, identificare gli strumenti e i servizi, infine valutare ciò che si è realizzato. A monte di tutto ciò bisogna sforzarsi di innescare un profondo cambiamento culturale che trasformi le abitudini dell'azienda, soprattutto nel suo rapporto con i dipendenti. Un'azienda può provare a realizzare questo cambia-

mento affidandosi a professionisti esterni oppure interni. La tendenza, ancora una volta, è quella di un mix di professionalità che collaborano insieme. Sta emergendo anche una modalità di lavoro basata su piattaforme informatiche e organizzative che consentono all'azienda di offrire ai propri collaboratori, attraverso un portale dedicato, l'accesso facile e rapido a qualunque tipologia di beni o servizi. I dipendenti potranno accedere tramite una registrazione e gestire, per conto dell'azienda, il *full service* dei servizi, l'azienda potrà in ogni istante controllare gli aspetti rilevanti di coordinamento dei fornitori di beni e servizi; stipula delle convenzioni; gestione della richiesta e supporto telefonico; acquisto; pagamento; consegna al dipendente; invio dei flussi automatici di reportistica al dipartimento HR per la gestione degli addebiti e dei benefit. Da parte loro i dipendenti potranno: disporre di un'assistenza con numero verde, *live chat* e gestione ticket/voucher; verificare i propri acquisti e i relativi costi; controllare lo stato di avanzamento dei consumi dei benefit assegnati dall'azienda; scaricare le proprie certificazioni fiscali per i servizi che prevedano una detrazione in busta paga (ad esempio abbonamento TPL, assicurazione, donazioni); effettuare gli acquisti anche con un servizio telefonico per coloro che non accedono a una mail aziendale (ad esempio operai); segnalare proposte e cambiamenti per aree di particolare interesse attraverso la compilazione di questionari o la raccolta di segnalazioni. Visto che il welfare aziendale costa all'azienda, è probabile che in futuro si sviluppino modelli di valutazione del "ritorno sull'investimento" che siano in grado di mostrare l'efficacia e l'efficienza del progetto. È altresì probabile che questi strumenti di rendicontazione si vadano ad affiancare a quelli abituali del bilancio d'esercizio e del bilancio sociale, andando così a formare una sorta di ibrido contabile-amministrativo.

Visto il contesto economico attuale e il costo del lavoro molto elevato per l'azienda e relativamente poco remunerativo per il dipendente, molte aziende cominciano a considerare erogazioni complementari non esclusivamente di retribuzione in denaro, bensì anche di servizi capaci di ridurre il divario tra costo aziendale e reale potere d'acquisto. La logica è quella di introdurre in azienda un sistema di welfare aziendale estremamente personalizzato, non più basato sulla impostazione classica e standard di benefit e *perquisite package*. Molti, se non tutti, gli elementi di retribuzione indiretta non vengono predefiniti dall'azienda, ma contrattati con il dipendente così da costruire una sorta di menù, da cui scegliere ciò che è necessario (scontando il costo di eventuali benefit richiesti dal contratto collettivo nazionale di inquadramento). I vantaggi più rilevanti per il dipendente: *a*) poter scegliere il tipo e il livello di benefit che meglio risponde ai suoi bisogni; *b*) ottenere beni e servizi contrattati su base collettiva dall'azienda, anziché acquistati in proprio su base individuale, con un rapporto costo/valore nettamente più favorevole e con un probabile migliore rapporto qualità/prezzo.

Per quanto attiene all'azienda, invece, i vantaggi sono di: *a*) evitare di destinare risorse inutili e date per scontate; *b*) rendere chiaro al dipendente il valore e il costo degli elementi retributivi indiretti.

La legislazione che supporta il welfare aziendale è abbastanza elaborata. I servizi di welfare aziendale rientrano generalmente tra i "servizi e opere di utilità socia-

le". La normativa in vigore dal 1° gennaio 2000 dispone che l'utilizzo di opere e servizi erogati dal datore di lavoro ai lavoratori, in strutture dell'azienda e con finalità di assistenza sociale e sanitaria, non costituisce reddito di lavoro dipendente tassabile. Tali servizi sono fruibili dal lavoratore, dal proprio coniuge, dai suoi figli e dalle altre persone indicate nell'art. 433 del codice civile, a prescindere dalla condizione di familiare fiscalmente a carico (art. 51, comma 2, lettera *f* e art. 100, comma 1 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917, *Testo unico delle imposte sul reddito*, circolare ministeriale 22 dicembre 2000, n. 238). Gli articoli 51 e 100 del *Testo unico delle imposte sui redditi* (TUIR) identificano delle aree di defiscalizzazione per le aziende attraverso l'erogazione di strumenti e/o servizi a favore dei dipendenti e dei loro familiari: strumenti per modificare il tempo di lavoro; servizi ludici, sportivi, socio-sanitari, culturali; servizi per la famiglia e per l'infanzia; servizi di *time utility*. Per quanto concerne il trattamento fiscale per l'azienda, ai fini IRPEG le spese sostenute dall'azienda per la realizzazione delle strutture di cui sopra sono deducibili dal reddito d'impresa nel limite del 5 per mille delle spese per lavoro dipendente risultante dalla dichiarazione dei redditi (art. 65, comma 1 del D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917); ai fini IRAP le somme erogate a terzi per l'acquisizione di beni e servizi destinati alla generalità dei dipendenti sono deducibili dalla base imponibile dell'imposta regionale sulle attività produttive (art. 11 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446). Infine, l'art. 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53, prevede l'erogazione di contributi in favore di aziende che prevedono di attuare azioni positive per la flessibilità e la conciliazione tra vita familiare e lavorativa[34].

Come abbiamo avuto modo di dire, le misure *family friendly* interne alle aziende possono essere contrattate anche tra le parti sociali, mediante la contrattazione di secondo livello. Questo è, ad esempio, il caso del cosiddetto "modello di welfare aziendale Luxottica". Come è sottolineato in diversi documenti di presentazione di quel progetto, così come dai progettisti, i progetti di welfare aziendale nascono con l'obiettivo di garantire al dipendente e alla sua famiglia non solo la conservazione degli attuali livelli retributivi nominali, ma di aumentarne il potere d'acquisto attraverso l'offerta di dispositivi non monetari in grado di soddisfare esigenze di ordine primario[35]. Tale obiettivo può essere raggiunto attraverso due categorie di interventi, di cui la prima avente finalità di solidarietà e utilità sociale, la seconda avente finalità di incentivazione dei dipendenti legate al raggiungimento di determinati obiettivi e sulla base di accordi aziendali. I progetti sono spesso strutturati per massimizzare l'efficienza fiscale sia in capo ai dipendenti che all'azienda, per cui c'è sia la deducibilità fiscale per l'azienda – con dei limiti, seppur molto ampi soprattutto per le aziende con molti dipendenti – sia la non partecipazione alla formazione del reddito imponibile dei benefit erogati al dipendente. Alcune iniziative di welfare possono

34. Per questo cfr. i progetti finanziati ai sensi dell'art. 9 della legge 8 marzo 2000, n. 53, dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento per le politiche della famiglia.

35. Moltissimi sono i riferimenti e i documenti consultabili attraverso la ricerca su Internet inserendo le voci "welfare aziendale Luxottica" o "secondo welfare". Allo stesso modo stanno ragionando le aziende che costruiscono carte e buoni di servizio, come ad esempio Edenred.

godere di un particolare *favor* fiscale. In particolare gli articoli del TUIR stabiliscono specifiche deroghe al principio della tassabilità delle somme e dei valori erogati alla generalità dei dipendenti, nel senso che tali norme individuano espressamente alcuni componenti che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente o vi concorrono soltanto parzialmente.

1.4.2. Secondo vettore di sviluppo: riflessività e reticolazione dell'economia, dai "distretti famiglia" alle partnership sociali

Se da un lato occorre riconoscere che, oggi, la qualità di vita dei cittadini-lavoratori-familiari passa attraverso la messa in relazione di tutti gli attori in gioco, ognuno responsabile della sua parte, dall'altro occorre saper leggere la rilevanza dei cambiamenti economici che pertengono al territorio[36]. Prendendo spunto dalla riflessione di Pierre Veltz[37], possiamo chiarire meglio alcuni snodi di quello che egli chiama il "nuovo mondo industriale" (che integra i modi dei servizi e dell'industria in modo del tutto nuovo rispetto a quanto siamo abituati a concepire), facendolo nei termini di modelli innovativi di concorrenza qualificati da quattro caratteristiche.

1. Il passaggio da esigenze di competizione abbastanza semplici a esigenze di competizione sempre più complesse e sempre più difficilmente conciliabili tra di loro. Il nuovo contesto globale, o se si vuole internazionale, rende fortemente obsoleta la tradizionale competizione mediante prezzo, o almeno che rende il prezzo soltanto un fattore competitivo tra altri, sempre più rilevanti. Ad esso si affiancano anche la qualità del prodotto, la qualità del servizio collegato al prodotto, la varietà dei beni e dei servizi che si riescono a produrre, la reattività dell'azienda di fronte alle richieste sempre più veloci del mercato;
2. l'esplodere della "tachieconomia": con questo concetto si vuole descrivere il fatto che le aziende sono sempre più spinte verso una corsa all'innovazione e alla riduzione dei tempi di lancio sul mercato di prodotti o servizi nuovi, che rendono necessaria una loro costante riorganizzazione interna e un loro continuo relazionarsi con l'esterno;
3. la scoperta del carattere inadatto delle organizzazioni aziendali tradizionali – gerarchiche all'interno e chiuse verso l'esterno – riguardo alle due necessità precedentemente elencate. La riduzione dei costi e le altre forme di competizione, legate al bisogno di iper-differenziazione dei processi e dei prodotti, ha portato le aziende a cercare nuovi modelli di organizzazione, in particolare quello che paradossalmente integra cooperazione-competizione in rete con altri produttori;
4. la sperimentazione dei vantaggi generati dai processi di globalizzazione. La grande competizione internazionale (ma pure di mercato interno-nazionale) spinge le

36. Sul concetto stesso di territorio e sulle politiche territoriali cfr. A. Magnaghi, *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino 2010, con bibliografia annessa.

37. Su tutta questa tematica cfr. P. Veltz, *Mondialisation, villes et territoires: une économie d'archipel*, PUF, Paris 1996; *Le Nouveau monde industriel*, Gallimard, Paris 2000; *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, Editions de l'Aube, Paris 2002.

aziende a stipulare "contratti di rete", dove i confini tra chi fa cosa, chi lo pensa, chi lo vende, chi lo pubblicizza ecc. diventano estremamente porosi, ai limiti dell'impossibilità di comprendere chi sia il soggetto produttore.

Questi quattro punti sono tutti connessi a ciò che potremmo chiamare l'emergere di una economia *reticolare*. Si pensi soltanto a come le aziende più innovative cerchino di organizzare a guisa di rete interna di clienti-fornitori la loro produzione-vendita, dove la vendita di un bene è sempre più accompagnata-connessa a quella di un servizio, necessario per la sua fruizione. Questa esplosione di sistemi di servizi/beni è strettamente collegata alla reticolazione delle attività, non solo produttive, ma anche di ricerca, innovazione, marketing ecc.; tutte attività che si radicano fortemente nel territorio. Veltz distingue tra due spazi territoriali: lo spazio di *operazione* e quello di *relazione*. Il primo è essenziale per la produttività e subisce due pressioni; la sua estensione – a causa di processi di delocalizzazione, reticolazione, filierizzazione ecc. – e la sua restrizione – per mezzo di tutti i mezzi di comunicazione che rendono lo spazio più breve. Lo spazio di relazione è invece vitale per tutti i processi che riguardano l'innovazione e va a condensarsi in una sorta di rete a confini variabili dalla quale emerge il "valore aggiunto"; si tratta di una specie di catena/filiera di valore che è il vero e proprio nuovo soggetto dell'economia.

È evidente che entro una fenomenologia di sviluppo come quella appena abbozzata viene a crearsi una nuova spinta alla competitività delle "economie-territorio". La qualità del territorio e dell'ambiente dell'azienda diventano una variabile discriminante per la competizione, in quanto rappresentano reali fonti di esternalità positive e di relazione sociale che sono veri e propri *media* dello sviluppo. Se l'efficienza di un'azienda si va misurando sempre più in termini di relazionalità tra le sue componenti interne, la sua efficacia è ormai un fattore relazionale, fondamentalmente basato sulle reali capacità di cooperazione interne/esterne. Per questi motivi diventano sempre più importanti le relazioni tra i diversi "capitali" di cui può disporre un'azienda su un determinato territorio. Allo stesso tempo uno dei fattori di produzione più rilevanti diventa la capacità di apprendimento dell'azienda entro la sua rete territoriale: l'organizzazione "azienda" è, simultaneamente, qualificata e qualificante. Il plusvalore più importante diventa la condivisione e lo *sharing* di beni, servizi e processi, compresa la relazione col sistema scientifico e universitario pubblico e privato. Di conseguenza il male maggiore a cui può andare incontro un'azienda è rappresentato dal suo isolamento, mentre la forza è data dalla condivisione e da progetti comuni.

In un contesto come quello italiano, in cui le singole imprese sono in prevalenza medie o piccole, è molto difficile implementare dispositivi o pacchetti di conciliazione adatti ai bisogni dei dipendenti, così come avviene nelle grandi imprese[38]. A questo bisogno si può solo rispondere aggregando la domanda e aumentando l'efficienza dell'offerta. La creazione di organizzazioni "comuni" (non pubbliche) e di una reticolazione di risorse potrà certamente aiutare. In campo esistono quattro pos-

38. Donati, Prandini (a cura di), *La conciliazione famiglia-lavoro*, cit.

sibilità d'offerta di questi servizi: *a*) un'offerta di mercato (acquisto da parte delle singole aziende di consulenze, servizi professionali, servizi bancari ecc.); *b*) un'offerta pubblica (da parte della Regione, della Provincia ecc.); *c*) un'offerta associativa (da parte di associazioni imprenditoriali o di categoria); *d*) un'offerta reticolare (da parte di attori diversi, tutti interessati a godere dei servizi). Ognuna di queste possibilità ha costi e vantaggi peculiari, legati al tipo di attori presenti, al tipo di servizio, agli obiettivi più o meno condivisi ecc. È però prevedibile che un equilibrato e sostenibile sviluppo socio-economico del territorio necessiti della responsabilizzazione di tutti gli *stakeholders*[39].

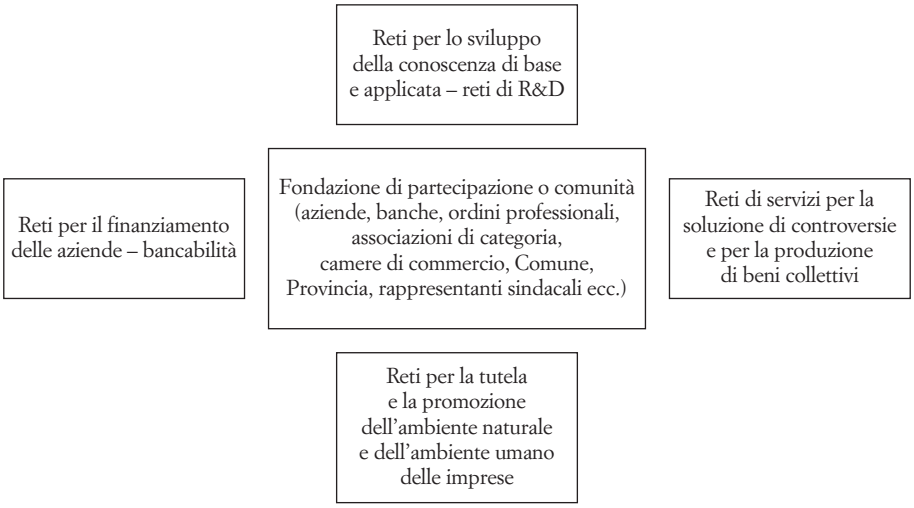
In tal senso l'offerta dei servizi "interaziendali" per la conciliazione è organizzata nell'ambito di istituzioni che combinano istanze di specializzazione con esigenze di coordinamento tra le imprese e tra queste e altre istituzioni di territorio. Potrebbe trattarsi di un ente senza scopo di lucro che sappia coniugare esigenze di partecipazione con istanze di managerializzazione e razionalizzazione dei processi, in particolare di una fondazione di partecipazione o di scopo, finalizzata a gestire il problema del welfare interaziendale per la famiglia e i progetti necessari alla sua realizzazione (FIG. 1.3). Le cosiddette cabine di regia devono diventare luoghi di vera governance.

Al centro di questa rivoluzione staranno sempre di più le nuove politiche per lo sviluppo territoriale (NPST). Nel passato recente le politiche per lo sviluppo delle aree arretrate sono state concepite come interventi dello Stato centrale, mentre quelle per i territori più sviluppati sono state pensate come maggiormente cooperative. Tipici delle prime erano interventi calati dall'alto sulle infrastrutture e sulla ridistribuzione di risorse. All'inizio degli anni Ottanta la situazione cambia radicalmente: in brevissima sintesi, si passa da una visione *top-down*, verticistica, delle politiche per lo sviluppo, a una visione più orizzontale. La genesi delle nuove politiche di sviluppo locale (NPSL) rappresenta questo momento di passaggio. Fondamentale è la cooperazione tra soggetti privati e pubblici che insieme intraprendono iniziative integrate al fine di raggiungere, mediante un progetto, un fine condiviso. È la nascita del "capitalismo per progetti".

Le NPSL vedono soggetti pubblici e privati coordinarsi/accordarsi (in un partenariato che può essere necessario per accedere ai finanziamenti) nella formulazione di progetti di sviluppo che vengono sussidiati. Si dovrebbe innescare un processo di *re-framing* e di riflessione collettiva capace di far apprendere mediante il fare, il cooperare e il monitoraggio reciproco. Nel documento ufficiale del ministero del Tesoro (2000), l'obiettivo dei patti è quello di «Favorire la costruzione di relazioni fiduciarie tra soggetti pubblici e privati con il duplice scopo di disegnare e attuare progetti per lo sviluppo di infrastrutture e per il miglioramento dei servizi; e di dare vita a iniziative imprenditoriali integrate». Si tratta della creazione di *beni collettivi de-*

39. Sui temi relativi alla reticolarizzazione dell'economia cfr. F. Cafaggi (a cura di), *Reti di imprese tra regolazione e norme sociali. Nuove sfide per diritto ed economia*, il Mulino, Bologna 2004; F. Cafaggi, P. Iamiceli (a cura di), *Reti di imprese tra crescita e innovazione organizzativa. Riflessione da una ricerca sul campo*, il Mulino, Bologna 2007.

FIGURA 1.3
La governance delle reti d'impresa e la fondazione di partecipazione e di scopo



dicati, economie esterne (materiali, come infrastrutture e servizi, e immateriali, come capitale sociale), che prendono la forma di beni pubblici (parchi, spazi comuni, sicurezza ecc.), di club o relazionali. Oltre ai servizi e alle strutture che sostengono le dimensioni più direttamente economiche del territorio andrebbero progettati servizi per lo sviluppo della qualità di vita, per la coesione sociale e per la conciliazione famiglia-lavoro. Potrebbe trattarsi, per fare solo pochi esempi, di infrastrutturare i luoghi di lavoro intra- e interaziendali con servizi per la persona, quali asili nido, sportelli per servizi (banca, posta ecc.), luoghi di socializzazione ecc.; nei casi in cui non si stia agendo su "quartieri artigianali" o aree compatte di aziende, si potrebbe invece pensare a servizi intra-aziendali diversi, meno localizzati, ma comunque utili alla conciliazione famiglia-lavoro. Questi processi di riterritorializzazione dell'economia pongono nuove sfide per la qualità del territorio, una qualità che non può limitarsi a una sola e semplice logica (economica, politica, culturale ecc.), ma che deve includere più criteri e qualificazioni. Un territorio forte solo civicamente può bruciare risorse economiche e culturali. Ed è altrettanto chiaro che gli amministratori dei territori hanno tutto il vantaggio a richiamare sul proprio suolo i migliori capitali, non solo economici, ma anche sociali e umani.

La teoria sociologica ci insegna che si sono sino ad oggi succedute tre forme di differenziazione sociale: la differenziazione per segmenti, nelle società arcaiche e primitive; la differenziazione per strati (differenziata a sua volta in "centro" e "periferia"), tipica della fase pre-moderna; la differenziazione per funzioni, tipica della società attuale, quella moderna (poi "tardo-", "post-", "dopo-moderna" a seconda del-

le dizioni in auge e delle teorie che le sostengono). Se nella società pre-moderna l'istituzione integratrice è data, almeno nel nostro paese, proprio dal Comune (e comunque dai territori politicamente organizzati) e la politica sociale è ancora "invisibile" seppure presente (si pensi a un Comune tipo come la Siena medievale, con la sua divisione politico-amministrativa in contrade ognuna delle quali era responsabile per il benessere dei residenti), tutto cambia con quella moderna. In essa tutto il tessuto comunitario, con le sue funzioni di controllo, cura, prevenzione ed esclusione dei pericoli, viene assorbito prima nelle città, poi negli Stati. Solo allora la politica sociale diventa una pratica esplicita, che valorizza la logica dell'assistenza agli individui ormai diventati singoli cittadini. La modernità si presenta quindi come tentativo di sfruttare al massimo la logica sradicante del capitale e dell'economia con quella riparativa e politicamente inclusiva dello Stato e del welfare. È questo tipo di modernità che, con le sue logiche simultanee di controllo e libertà, facendo leva sull'asse Stato-mercato, genera prima l'internazionalizzazione e poi la globalizzazione. Quando però queste si dispiegano in modo illimitato, proprio le due istituzioni portanti, Stato e mercato, falliscono nel tentativo sempre instabile di allearsi. L'economia non tollera più i confini e le regole territoriali dello Stato e si autonomizza da esso. Le numerose crisi cui stiamo assistendo, che definire solo "finanziarie" è semplicemente riduttivo, certificano la crisi definitiva del modello moderno globalizzato a spinta politico-economica. Sotto la pressione delle crisi, anche il welfare implode per scarsità di mezzi e incapacità di programmare le politiche. Così anche l'ideologia della "protezione" statale, molto costosa dal punto di vista dei bilanci pubblici, viene presa in contropiede da quella capitalistica del rischio e dell'investimento. Il welfare diventa spesa e non investimento, tanto che i paesi con debiti pubblici elevati vengono presi di mira dagli speculatori. Muore il sogno di una sorta di cosmopolitismo economico senza radici, del vivere ovunque come se fosse lo stesso luogo, delle residenze fortificate e dell'urbanizzazione spinta.

Cosa rimane dopo questa crisi? Emerge, questa la mia ipotesi, la possibilità di un nuovo modello sociale che si radica nuovamente nel territorio, che torna a essere un valore su cui investire. Ora sono i processi di valorizzazione dei territori a diventare protagonisti. Tra il "globale" delle mega-città finanziarie e le *favelas* o i suburbi marginalizzati (tipico effetto delle prime) viene emergendo un nuovo spazio che si fa territorio e nuovo modo di abitare. Di questa novità possiamo tracciare un sintetico identikit (TAB. 1.3).

In questo processo di ri-radicamento emergono le nuove logiche relazionali che connettono la famiglia alle altre sfere e alle esigenze sociali del territorio. Questo diventa il nuovo spazio-luogo dove la famiglia può abitare ricercando una nuova qualità di vita. In questo contesto, che non è né semplicemente globale né localistico, bensì un locale percorso dal globale e dalle sue esigenze, ogni agenzia e attore sociale, sia esso un'azienda, l'amministrazione pubblica, il terzo settore ecc., deve riorientare la sua azione al criterio familiare/non familiare, laddove il primo polo sta a significare la valorizzazione, nella relazione, della famiglia. Per fare un solo esempio: un'azienda che agisce sul territorio potrà operare con riguardo alle famiglie (dei suoi dipendenti) cercando di facilitarne il loro benessere interno/esterno, oppure potrà

TABELLA 1.3
La riconfigurazione del territorio in ordine alle politiche sociali

Tipo di società	Dopo moderna
Tipo di differenziazione	Meta-funzionale e relazionale
Valore sociale di riferimento	Il presente come linea di sviluppo futuro; crescita sostenibile; progresso come equilibrio ecologico
Riflessività tipica degli attori sociali	Meta-riflessività
Tipo di razionalità	Razionalità al valore
Soggetto sociale prevalente	Soggettività sociali; persona nel suo contesto relazionale
Tipo di spazio	Fortemente definito sia socialmente (spazio di interscambio interpersonale, via mezzi di comunicazione) che temporalmente (approfondimento dei legami fra territori affini)
Modalità di circolazione delle persone	Spiraliforme (approfondimento delle proprie scelte); ricerca del luogo dove trovare la propria realizzazione, rilocalizzazione
Metafora dell'abitare	Spazio "frattale"; viaggio come esperienza di crescita; ri-radicamento
Tipo di inclusione nella società	Nei diversi sottosistemi sociali differenziati per funzioni e collegati per relazioni; meta-contestualità; multiappartenenza come pratica di *métissage* e di *crossing* tra identità
Metafora della famiglia	Famiglia è una scelta che viene però riconosciuta come tale dalla società, distinta e trattata in modo diverso da altre forme di relazione intima
Relazione tra spazi e luoghi della società	Cerchie intersecatesi e autodifferenziate, dal proprio "io" al "pianeta", attraverso comunità scelte; reti di relazioni
Tipo di capitale sociale	*Bonding*, *bridging* e *linking*
Tipo di benessere e metafora della propria realizzazione personale e sociale	Crescita bilanciata di beni privati, pubblici, relazionali e comuni; qualità delle relazioni come contesti di crescita; capacità di condurre una vita equilibrata e sana; "approfondimento" a spirale di una scelta di vita
Luogo prevalente di impegno sociale	Sfera civile e spazi pubblici
Istituzione politica integrativa	Governance tra livelli diversi di spazi politico-amministrativi

essere neutrale o addirittura contraria a tale "cura". Nel primo caso si tratterà di un'azienda "amica della famiglia", nel secondo invece no. Attraverso il codice familiare/non familiare il territorio, i suoi attori e la loro governance si riorientano alla valorizzazione della qualità di vita familiare.

Una delle possibilità di questa nuova "territorializzazione" è la genesi dei "distretti famiglia" [40]. Con questo termine si intende, nell'accezione trentina che qui commento, un «circuito economico nel quale attori diversi per ambiti di attività e finalità operano con l'obiettivo di promuovere e valorizzare la famiglia e sostenere il benessere di persone e famiglie». In pratica si tratta di un insieme di attori pubblici, privati e di terzo settore che volontariamente aderiscono a standard e protocolli d'azione volti a generare benessere familiare o comunque sensibili alla famiglia. L'idea pare molto interessante e promettente perché collega il concetto di distretto – spazio delimitato con un'identità specifica – e quello di benessere familiare con quello di qualità dei processi/prodotti che ivi si sviluppano. Sono però possibili due declinazioni di distretto famiglia, molto diverse tra loro: una ancora del tutto "moderna" e a trazione politico-economica e una postmoderna e a trazione societaria.

Nella prima accezione il processo di distrettualizzazione è guidato prevalentemente da logiche economiche e politiche e dal loro mix. In questo modello il distretto famiglia è un tipo di distretto che viene, per così dire, posto *di fronte e accanto* ad altri distretti. Si assiste quindi a una proliferazione di etichette distrettuali, senza alcuna vera connessione e governance. Questi distretti si sovrappongono e si rubano risorse l'uno con l'altro: distretto economico, distretto politico-culturale, distretto familiare, distretto sociale, distretto sanitario ecc. Ognuno di questi distretti gestirà attività e progetti individuali, isolati, non in rete, oppure in rete soltanto dal punto di vista politico-amministrativo. Ogni distretto creerà i propri standard di valutazione, i propri obiettivi, valori, norme regolative. Ma in questo modello, di tipo meramente aggregativo, a sviluppo incrementalistico-evolutivo, dove viene mantenuto ciò che resiste pragmaticamente, manca completamente l'idea di una vera rete di attori collegati secondo una logica familiare. La sua logica sarà meramente di censimento di attività e di certificazione delle stesse, senza che però la distinzione familiare/non familiare diventi la distinzione direttrice del distretto, il suo reale meta-codice. È facilmente ipotizzabile che gestire distretti così diversi, alla ricerca di sempre nuove risorse e in competizione, anche di legittimazione, tra di loro, non porterà facilmente a una nuova qualità familiare del territorio. Anzi la famiglia potrebbe: *a*) sparire come relazione *sui generis*, dovendo lasciare spazio a tutte le sollecitazioni che i diversi distretti indirizzano agli individui o a categorie di individui (lavoratori, pazienti, cittadini, utenti ecc.); *b*) essere parcellizzata e decostruita dalla congerie non collegata delle iniziative che, senza un vero governo, esplodono sul territorio.

40. L. Malfer, *L'esperienza trentina del "Distretto per la famiglia"*, in AA.VV., *Atti del convegno "I territori amici della famiglia"*, in "Trentinofamiglia", 2, 2010, 5, pp. 33-70. Molto interessante anche la ricerca di Matteo Orlandini, pubblicata sul sito dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia.

Nella seconda accezione, invece, il territorio si distrettualizza "familiarmente" in modo tale che la distinzione familiare/non familiare divenga la direttrice di ogni intervento e operare dei diversi attori. In questo caso c'è solo un territorio e solo un distretto famiglia, organizzato economicamente, politicamente, culturalmente, sanitariamente, socialmente ecc., dove ognuna di queste funzioni e dei loro attori si collega alle altre e tutte insieme riflettono il meta-codice familiare/non familiare. Potremmo parlare di processi di "trans-distrettualizzazione", laddove si intende che ogni sotto-distretto si collega a modo suo al meta-distretto familiare che diviene la bussola del progetto. Potremmo anche parlare di "distretto frattale", laddove ogni attore e ogni logica operativa presente sul territorio elaborano al loro interno la distinzione familiare/non familiare. Un distretto economico, quindi, elaborerà i suoi modi di "familiarizzarsi", come un distretto sanitario, culturale ecc. L'insieme di questi orientamenti alla famiglia genera il meta-distretto familiare che, a differenza del primo modello, non procede per aggregazione o per incrementi sconnessi, ma lascia emergere la nuova qualità familiare come criterio discriminante per valorizzare o meno i processi/prodotti che vanno generandosi. Chiaramente questo modello necessita di una decisione politica molto precisa e discriminante: orientare le politiche di sviluppo sostenibile alla qualità della relazione, in primo luogo familiare. Tutto lo sviluppo del territorio verrebbe così governato "familiarmente", producendo una nuova cultura della relazione. Il meta-distretto familiare così concepito necessita di un profondo lavoro di ridefinizione delle identità e delle responsabilità di ogni attore (politico-amministrativo, economico, culturale, sanitario, scolastico ecc.) e di ripensamento del modo di allearsi tra questi attori che diventa ciò che maggiormente conta. La rete che ne deriva deve essere riflessiva e sussidiaria, capace cioè di orientamento reciproco per il bene comune. Ne deriva anche una ridistinzione postmoderna della cittadinanza e dei suoi attori, non più solo individuali (il cittadino-individuo), ma anche collettivi. E ognuno dei nodi che costituiscono la rete deve agire secondo una logica di *peer review* e di *tutorship* reciproca per "insegnare" agli altri come essere familiare, a modo loro. Non si tratta quindi tanto di creare "reti di città" o di "distretti amici della famiglia", quanto piuttosto di innescare relazioni di mutuo apprendimento e scambio di buone prassi tra territori. Solo così, questa l'idea conclusiva, il distretto famiglia (o meglio il meta-distretto) sarà la bussola per uno sviluppo umano del territorio. Questo sistema di governance riflessiva e sussidiaria può essere chiamato "alleanza per la famiglia" e può avere sede a diversi livelli territoriali, politico-amministrativi ed economici[41]. In Germania comprende le camere di commercio, i sindacati, il governo federale, grandi, medie e piccole aziende e numerosi altri attori del territorio. L'ini-

41. J. Schroeder, *L'iniziativa tedesca "Alleanze locali per la famiglia"*, in Donati, Prandini (a cura di), *La conciliazione famiglia-lavoro*, cit., pp. 125-41; Id., *Le alleanze locali per la famiglia in Germania: esperienze e risultati*, in AA.VV., *Atti del convegno "I territori amici"*, cit., pp. 15-26; Id., *Family Policies and Civil Society: How to Implement the Subsidiarity Principle. Partnerships and Alliances for Familiy: A Project for Europe*, relazione presentata alla conferenza europea *National Plans and Family Policies in Europe. Best Practices, Partnership and Governance*, Bologna, 27-28 settembre 2010.

ziativa, sostenuta direttamente dal ministero federale degli Affari familiari, cittadini senior, donne e giovani, e cofinanziato dal Fondo sociale europeo, agevola la costituzione di "alleanze locali per la famiglia", cioè sistemi di partnership pubblico-privata che hanno la finalità di rendere il territorio più amichevole nei confronti della famiglia. All'ottobre 2010 sono attive in Germania più di 600 alleanze locali, con più di 13.000 istituzioni coinvolte.

Per connettere tutti gli attori protagonisti del distretto famiglia si potrebbe proporre un voucher famiglia, sul tipo CESU di stampo francese o buoni di lavoro belgi, capace di collegare le aziende con i loro dipendenti, le organizzazioni di terzo settore erogatrici di servizi per i dipendenti delle aziende e l'amministrazione pubblica come finanziatrice (parziale) e garante del mercato sociale che andrebbe a crearsi. In tal modo si potrebbe stimolare da un lato la domanda delle famiglie e dall'altro l'offerta di servizi da parte di un terzo settore in ricerca di veri mercati sociali[42].

1.4.3. Terzo vettore di sviluppo: *family audit* e nuove modalità di consulenza, implementazione e valutazione ai dispositivi di conciliazione

Su incarico della fondazione di pubblica utilità Hertie di Francoforte, a partire dal 1998 in Germania è stato introdotto l'*Audit Beruf & Familie* (Audit lavoro e famiglia). Ad oggi sono oltre trecento le organizzazioni tedesche che hanno ottenuto il certificato di base dell'Audit. Dal 2004, in via sperimentale, l'Audit è stato introdotto anche in Alto Adige. Il progetto, cofinanziato dal Fondo sociale europeo, dal ministero del Lavoro e dalla Provincia di Bolzano, rappresenta il soggetto italiano della partnership di sviluppo internazionale formata da Germania, Austria, Francia e Ungheria. Ad oggi la Provincia autonoma di Trento è l'ente di certificazione proprietario dello standard *family audit*. In collaborazione con il Dipartimento per le politiche della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei ministri promuove il progetto sperimentale per il trasferimento dello standard su scala nazionale, mettendo a disposizione risorse strumentali e professionali qualificate. Tramite il rilascio della licenza, concede l'utilizzo dello standard alle Regioni che aderiscono alla sperimentazione[43].

Che cos'è, in specifico, l'Audit?[44] È un processo di valutazione sistematica, documentata e obiettiva, che permette di sviluppare la responsabilità sociale delle imprese nelle politiche di conciliazione attraverso appropriati strumenti di gestione e

42. Sulla realizzazione e sulle logiche che spiegano la voucherizzazione cfr. L. Martignani, *Denaro e nuovo welfare*, Aracne, Roma 2009. Si può anche consultare l'allegato 10a/b/c, in Donati, Prandini (a cura di), *La cura della famiglia*, cit., nonché *infra*, il capitolo di L. Martignani, pp. 139-67.

43. Per una presentazione del *family audit* cfr. http://http://www.familyaudit.org/.

44. *Audit famiglia & lavoro*, in "Trentinofamiglia", 2009, 3.1 (http://www.trentinofamiglia.it/index.php/content/download/358/1535/version/1/file/AUDIT+FAMIGLIA_versione+5+maggio+con+copertina.pdf); D. Veronese, *Prove di conciliazione. La sperimentazione trentina dell'Audit Famiglia & lavoro*, ivi, 2010, 3.4 (http://www.trentinofamiglia.it/index.php/content/download/1484/6698/version/1/file/impaginazione+tesi+veronese.pdf); *La certificazione familiare delle aziende trentine. Atti del convegno*, ivi, 2010, 3.3.

rendicontazione. Aiuta le organizzazioni a realizzare un efficace, consapevole, duraturo ed economicamente sostenibile bilanciamento tra gli interessi delle organizzazioni stesse e quelli dei collaboratori. L'obiettivo primario è promuovere e sostenere il benessere familiare nelle organizzazioni attraverso una migliore conciliazione tra famiglia e lavoro. È uno strumento di management adottato su base volontaria da organizzazioni che intendono certificare il proprio costante impegno per il miglioramento della conciliazione tra famiglia e lavoro al proprio interno. La filosofia che muove l'Audit si basa sul fatto che conciliare lavoro e famiglia non è solo una necessità, ma anche un'opportunità che produce benefici sia per le persone sia per le organizzazioni. L'Audit permette di individuare le iniziative aziendali orientate alla famiglia. L'analisi degli ambiti di miglioramento, definiti campi d'azione, viene effettuata da un gruppo di lavoro interno, supportato da un gruppo di consulenti esterni accreditati (gli auditori) da un organo nazionale che detiene la licenza operativa. Gli auditori assistono le organizzazioni nell'implementazione del processo e predispongono la documentazione necessaria per descrivere le attività svolte da presentare al Consiglio dell'Audit. Ad analisi avvenuta il consiglio, se ci sono le condizioni, rilascia un certificato base.

Le fasi del progetto sono sette: fase preliminare; processo nell'organizzazione; valutazione; certificazione base; fase attuativa delle misure di conciliazione; certificazione finale; creazione, promozione e miglioramento del benessere familiare nelle organizzazioni. La prima fase è un incontro di orientamento in cui vengono presentate le finalità del progetto e pianificato il processo di implementazione. La seconda è un *workshop* di base in cui viene analizzato, attraverso il cosiddetto catalogo dei criteri, lo stato esistente della politica di gestione delle risorse umane. In questa fase, con l'assistenza degli auditori, la direzione sottoscrive il piano d'azione, in cui si individuano i potenziali obiettivi da perseguire e i provvedimenti necessari che impegnano l'azienda. La terza fase è un'elaborazione delle informazioni raccolte nel *workshop* di base. Gli auditori, in altre parole, formalizzano i potenziali obiettivi e i provvedimenti di miglioramento che possono essere attuati. Segue un *workshop* di presentazione, in cui i gruppi di lavoro discutono gli obiettivi e i suggerimenti presentati dagli auditori. Nella fase di valutazione viene coinvolto un soggetto esterno (il valutatore) che, successivamente all'intervento degli auditori, analizzerà la correttezza del processo in relazione alla congruità degli obiettivi prefissati. A conclusione di questa fase, se ci sono i presupposti, vi è, come detto, il riconoscimento del certificato di base. Il certificato di base attesta che l'organizzazione ha applicato correttamente il processo dell'Audit e individuato efficaci provvedimenti per migliorare la conciliazione in azienda. Dopo tre anni dal riconoscimento di base segue un ulteriore elemento istituzionale: il riconoscimento ufficiale del certificato. L'attestazione definitiva prova un'efficace e dimostrata politica occupazionale incentrata sull'importanza della famiglia.

Si tratta di un processo di consulenza flessibile e semplice, di durata triennale e con le seguenti caratteristiche: 1. gestione documentale ridotta e su base elettronica 2. applicabile da qualsiasi organizzazione 3. con una logica dei sistemi di management, 4. che gestisce un cambiamento aziendale 5. fondato sulla partecipazio-

ne 6. attraverso processi di consulenza, valutazione e certificazione e 7. misura dell'efficacia delle azioni. I campi di applicazione dell'Audit famiglia sono i seguenti (TAB. 1.4):

TABELLA 1.4
Campi di indagine e di azione dell'Audit

A. Organizzazione del lavoro	1) Orari di lavoro 2) Processi di lavoro: distribuzione delle competenze, lavoro di team, sistemi di delega ecc. 3) Luoghi di lavoro: telelavoro, lavoro decentrato, mobilità al posto di lavoro ecc.
B. Cultura della conciliazione	4) Competenza dei dirigenti: *know how* e competenze dei dirigenti nella gestione della conciliazione, programmi di formazione/sensibilizzazione, filosofia aziendale, comportamenti ed attitudini dei dirigenti ecc. 5) Sviluppo del personale: *know how* e competenze dei dipendenti nella gestione della conciliazione, programmi di formazione/sensibilizzazione ecc.
C. Comunicazione	6) Strumenti per informazione e comunicazione
D. Benefit e servizi	7) Contributi finanziari: sistemi premianti ecc. 8) Servizi alla famiglia: cure, mensa, assistenza ai figli ecc.
E. Distretto famiglia	9) Riorientamento dei propri servizi secondo le logiche e le finalità del distretto famiglia, tramite la diversificazione dei propri prodotti/servizi o la messa in campo di nuovi prodotti/servizi 10) Responsabilità sociale d'impresa: adottare strategie e sistemi di rendicontazione che informano correttamente sul valore sociale creato e distribuito
F. Nuove tecnologie	11) Orientamento ai servizi ICT: ruolo che le nuove tecnologie possono apportare per ottimizzare il tempo del dipendente e dell'organizzazione stessa

2

Conciliazione famiglia e lavoro. Buone pratiche di welfare aziendale in Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Marche

di *Sara Mazzucchelli*

2.1 Introduzione

Il tema della conciliazione famiglia-lavoro è centrale nel dibattito politico degli ultimi anni; l'Unione Europea, infatti, si trova di fronte a un enorme dilemma in termini di *social policy*[1]: essa necessita, da un lato, di incrementare i tassi occupazionali per garantire sia la crescita economica sia la sostenibilità dei sistemi di welfare, dall'altro di promuovere l'inclusione sociale in un contesto caratterizzato da un'elevata complessificazione, soprattutto in ottica intergenerazionale[2].

A fronte di ciò, la stessa strategia di Lisbona ha richiesto misure che consentano alle persone (in particolare alle donne e agli ultracinquantenni) di permanere nel mercato del lavoro, grazie a strutture e interventi mediante i quali esse possano combinare al meglio le responsabilità lavorative e non.

Per affrontare il problema della conciliazione, l'Europa ha dunque elaborato un *frame* culturale ultramodernista fortemente sbilanciato dal punto di vista del sistema economico e finalizzato unicamente all'aumento dell'occupazione femminile e alla promozione delle pari opportunità – obiettivi conseguibili, secondo il legislatore, grazie a una maggiore disponibilità e copertura dei servizi di cura per bambini e persone non autosufficienti.

Le basi culturali della politica sociale europea sono identificabili nell'*Adult Worker Model* (Maschio adulto lavoratore, MAL)[3] – dissimile sia dalle politiche attive della vec-

1. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007), *Work-life Balance. Solving the Dilemma*, http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2007/89/en/1/ef0789en.pdf.

2. G. Rossi, *Reconciling Family and Work: New Challenges for Social Policies in Europe*, FrancoAngeli, Milano 2006; G. Rossi, S. Mazzucchelli, *Family, Work and Welfare Policies: Looking at Central, Eastern and Southern Europe*, in S. Kovacheva (ed.), *Work-Life Dilemmas: Changes in Work and Family Life in the Enlarged Europe*, in "Sociological Problems", 2008, pp. 60-76; Idd., *Family, Work, Care and Welfare Policies in the Southern European Countries: Between Tradition and Transformation*, in P. Strohmeier, I. Crespi, *Family, Gender and Work in Europe: Social Policies Facing Structural and Cultural Changes*, in "Journal of Societal and Social Policy", 2008, pp. 32-47; Idd., *Reconciling Family and Work in Central and Eastern European Countries*, in "Slovo. An Inter-disciplinary Journal of Russian, East-Central European and Eurasian Affairs", 21, 2009, 2, pp. 101-12.

3. C. Annesley, *Lisbon and Social Europe: Towards a European "Adult Worker Model" Welfare System*, in "Journal of European Social Policy", 17, 2007, 4, pp. 195-205.

chia socialdemocrazia sia dal *workfare* neoliberista – fortemente centrato sul lavoro, in particolare delle categorie residuali del vecchio *welfare state*, e su una considerazione della famiglia quale affare privato, di cui l'unica ricaduta a livello pubblico sembra riguardare la natalità [4].

In tale *frame* lavorista e *mother friendly*, fortemente incentrato su una cultura dei diritti individuali – in cui peraltro assistiamo a una commistione tra differenti forme di MAL –, la famiglia, quale relazione tra i sessi e le generazioni, appare in latenza e mera variabile dipendente rispetto all'occupazione degli adulti. Questo sbilanciamento determina altresì una mancata o riduttiva considerazione di alcuni elementi fondamentali: la cultura familiare propria di ogni paese europeo [5]; la cultura del tempo connesso alla conciliazione; la cultura finalistica della conciliazione; la riflessività interna alla famiglia [6]. La forte impronta lavoristica si articola dunque secondo una compresenza di processi differenziativi e omologanti che rendono incerti, contraddittori e incoerenti gli interventi concretamente realizzati; essa poi, oltre a essere improntata secondo la logica del *rationality mistake*, non consente di considerare effettivamente la famiglia nel suo ciclo di vita e nelle sue dinamiche relazionali costitutive. È dunque impossibile, in tale orizzonte socio-politico, parlare compiutamente di conciliazione famiglia-lavoro in quanto le due variabili non hanno la medesima soggettività; le misure di conciliazione offerte sono finalizzate alla produttività in un'ottica femminile di breve respiro.

La conciliazione famiglia-lavoro si rivela dunque una tematica altamente complessa in quanto facente riferimento a un intreccio di fattori di ordine diverso e afferenti a piani diversificati (politico, culturale, sociale, economico). Essa, inoltre, è strettamente connessa e incidente sulla strutturazione dell'identità personale [7]: conciliare esigenze familiari e lavorative non implica solo armonizzare e tenere insieme tempi diversi (il tempo della famiglia e il tempo del lavoro), ma soprattutto un'attribuzione di giudizio rispetto a sé, alla propria vita, presente (chi si è) e futura (chi si vuole diventare). L'esito della conciliazione famiglia-lavoro, le scelte/strategie concrete messe in atto derivano così, almeno come tensione ideale, dalle proprie aspirazioni e dall'ordine attribuito agli *ultimate concerns* personali [8].

Alcuni studi, quali quelli relativi al processo di *career prioritizing*, hanno tuttavia messo in luce come si tratti certamente di una scelta della persona, ma non agita su

4. R. Prandini, *Come conciliare la soggettività della famiglia e la complessità del lavoro: oltre il Modello di lavoratore adulto e la capacitazione della famiglia nel suo corso di vita*, paper presentato alla Conferenza nazionale della famiglia, *Famiglia: storia e futuro di tutti*, Milano, 8-10 novembre 2010, http://www.conferenzafamiglia.it/media/1988/Prandini%20Relatore%204%20gruppo.pdf.

5. B. Pfau-Effinger, *Development of Culture, Welfare States and Women's Employment in Europe*, Ashgate, Aldershot 2004; B. Pfau-Effinger, L. Flaquer, P. H. Jensen, *Formal and Informal Work in Europe. The Hidden Work Regime. Informal Work in Europe*, Routledge, London-New York 2009.

6. P. Donati, M. Archer (a cura di), *Riflessività, modernizzazione e società civile*, FrancoAngeli, Milano 2010.

7. G. Rossi, *Donna, famiglia e lavoro*, in P. Ricci Sindoni, C. Vigna (a cura di), *Di un altro genere. Etica al femminile*, Vita e Pensiero, Milano 2008, pp. 121-44.

8. M. Archer, *Being Human: The Problem of Agency*, Cambridge University Press, Cambridge 2000; Id., *Structure, Agency and the Internal Conversation*, Cambridge University Press, Cambridge 2003; Id., *Making Our Way through the World*, Cambridge University Press, Cambridge 2007; Id., *Conversation about Reflexivity*, Routledge, London-New York 2009.

base individualistica: è senza dubbio una scelta di coppia le cui ripercussioni, anche negative – come mostra efficacemente la letteratura sullo *stress and strain crossover effect*[9] –, sono diadiche. Tale scelta tuttavia avviene non su un piano esclusivamente ideale, ma a partire da dati concreti di realtà (la propria situazione familiare e lavorativa) che rivelano l'esistenza di uno scarto tra le aspirazioni (*aspirations*) e le aspettative (*expectations*), ovvero tra l'ideale (*ideal*, *preferred*) e l'attesa su base reale (*expected*).

L'analisi dei dati internazionali in merito alle scelte occupazionali mostra infatti come i diversi sistemi di welfare e contesti nazionali – nonché la presenza o meno di una reticolarità supportiva da parte delle famiglie d'origine e delle reti primarie e secondarie[10] – rappresentino certamente dati strutturali influenti e determinanti sull'orientamento al lavoro, l'organizzazione quotidiana e la possibilità effettiva di conciliazione dei nuclei familiari. Essi, tuttavia, non bastano a spiegare la straordinaria variabilità di *modus vivendi* riscontrabile in ambito europeo, variabilità avente una matrice non di stampo individualistico ma, piuttosto, relazionale: è la coppia l'ambito di vita e di confronto in cui si gioca la sfida della equità/disequità e la possibilità stessa per le donne di permanere nel mercato del lavoro; persino l'incidenza delle esigenze economiche e professionali di entrambi i coniugi, seppur rilevante, non spiega totalmente le scelte di vita intraprese: è il processo decisionale agito all'interno della coppia che rappresenta, infatti, il fattore interveniente con maggiore potenza causale.

Occorre, a tal proposito, rilevare come tale processo di *decision making*, relativo alle scelte familiari e lavorative (personali e di coppia), sia fortemente determinato o quantomeno toccato da un influsso generazionale: ciascun partner, infatti, stabilisce, a livello consapevole o meno, un paragone tra sé, la propria famiglia e la rete familiare di appartenenza, questo sia in merito alle scelte procreative sia lavorative; ciascun partner possiede un'immagine di famiglia e delle aspettative di ruolo ad essa collegate (internamente, come suddivisione dei compiti di cura e domestici e sul versante esterno come rapporto tra la famiglia e l'ambito lavorativo), immagine che deriva dal mandato generazionale, ovvero da quanto la generazione precedente affida a quella successiva, attribuendo, nell'atto stesso dell'affido, un giudizio di bontà e di possibilità di continuità; per la riuscita del rapporto di coppia è dunque necessaria la capacità di sincronizzare e di rinegoziare queste immagini provenienti dalle famiglie d'origine per produrre una nuova immagine integrata[11]. Le scelte decisionali agite rispet-

9. K. C. Gareis, R. C. Barnett, R. T. Brennan, *Individual and Crossover Effects of Work Schedule Fit: A Within-couple Analysis*, in "Journal of Marriage and Family", 65, 2003, pp. 1041-54; M. Westman, *Stress and Strain Crossover*, in "Human Relations", 54, 2001, 6, pp. 717-51; M. Westman, D. Etzioni, E. Danon, *Job Insecurity and Crossover of Burnout in Married Couples*, in "Journal of Organizational Behavior", 22, 2001, pp. 467-81.

10. G. Rossi, *Development and Dynamics of the Family in Southern Europe*, in O. Kapella, Ch. Rille-Pfeffer, M. Rupp, N. F. Schneider (hrsg.), *Die Vielfalt der Familie*, Barbara Budrich, Opladen-Farmington Hills 2009; G. Rossi, R. Bonini, S. Mazzucchelli, *Family Relations as Social Capital for Private and Public Contexts*, in R. Jallinoja, E. Widmer (eds.), *Families and Kinship in Contemporary Europe: Rules and Practices of Relatedness*, Palgrave Macmillan, Houndmills-Basingstoke 2011.

11. E. Scabini, V. Cigoli, *Il famigliare. Legami, simboli e transizioni*, Raffaello Cortina, Milano 2000; E. Scabini, G. Rossi (a cura di), *Le parole della famiglia*, Vita e Pensiero, Milano 2006; V. Cigoli, E. Scabini, *Family Identity. Ties, Symbols and Transitions*, Lawrence Erlbaum, Mahwah (NJ) 2006.

to sia alla transizione alla genitorialità sia al coinvolgimento nel mercato del lavoro non si situano dunque nell'*hic et nunc* della giovane coppia, ma in una trama intergenerazionale che funge da termine imprescindibile di paragone rispetto al quale viene attuato un processo simbolico-identitario di identificazione o differenziazione.

Alla luce di ciò è quindi interessante affrontare questo tema superando il confronto tra uomini e donne in funzione di chi fa cosa, non solo indagando le reciproche percezioni circa lo svolgimento delle attività lavorative e domestiche, ma cercando di comprendere maggiormente come si giochi nella coppia il processo (cosciente e – spesso – non cosciente) di negoziazione e di presa di decisione in merito all'organizzazione familiare. Esso infatti implica non una rigida contabilizzazione in termini orari (quante ore dedico/dedica il mio partner a), ma una considerazione previa di cosa sia il lavoro, cosa significhino il lavoro domestico e la cura dei figli in famiglia, chi presidi l'una o l'altra area (o entrambe), cosa comporti, per la strutturazione e la definizione della propria identità personale e di coppia, svolgere o meno determinate mansioni e coinvolgersi in taluni o talaltri compiti[12].

In tale scenario occorre dunque prendere coscienza di come la conciliazione non riguardi solo le donne e i nuclei familiari con figli piccoli: occorre considerare le esigenze conciliative lungo tutto l'arco di vita, riconoscere e valorizzare, in un'ottica sussidiaria, l'intervento dei diversi attori sociali (istituzioni politiche, imprese, privato sociale e famiglie) finalizzato alla compiuta realizzazione di un welfare comunitario[13], fondato sulla promozione di una buona relazione tra famiglia e lavoro. La relazione famiglia-lavoro, secondo un'ottica di sussidiarietà, può infatti assumere il carattere di bene in sé, generato attraverso un *framework* relazionale, in cui hanno spazio e cittadinanza le politiche sociali per la famiglia, le politiche del lavoro, le politiche di gender e fiscali.

2.2
Perché una ricerca sul welfare aziendale?

Delineato, seppur sinteticamente, il *frame* di riferimento, chiariamo ora la prima opzione teorico-metodologica alla base della presente ricerca: abbiamo deciso infatti di focalizzare maggiormente la nostra attenzione su uno degli attori sociali implicati nella conciliazione, le aziende, in quanto riteniamo che il loro contributo, quali ambiti strategici e fondamentali nel processo di ricomposizione dei tempi di vita, assuma una significativa rilevanza.

L'azienda infatti, secondo una visione di *corporate citizenship*[14], è chiamata oggi a ben radicarsi nel proprio territorio e a diventare, quindi, un nuovo attore della so-

12. S. Mazzucchelli, *The Impact of Law 53/00 (Regulation of Parental Leaves) on Fathers: A Good Law Disregard in Daily Life*, in M. Contini, G. Tanucci, E. Morin (eds.), *Boundaryless Careers and Occupational Wellbeing*, Palgrave Macmillan, Houndmills-Basingstoke 2011, pp. 241-55.

13. P. Donati, *La cittadinanza societaria*, Laterza, Roma-Bari 2003; Id. (a cura di), *Sociologia delle politiche familiari*, Carocci, Roma 2003.

14. P. Donati, R. Prandini (a cura di), *La conciliazione famiglia-lavoro nelle piccole e medie imprese. Costruire e governare nuove reti*, FrancoAngeli, Milano 2009.

cietà, con propri diritti e doveri di cittadinanza. Essa quindi, secondo la prospettiva sussidiaria poc'anzi delineata, va agevolata da parte degli altri attori, in modo che possa rendere disponibili e accessibili dispositivi conciliativi compatibili con il suo *status* di organizzazione *for profit*. L'impegno nel supportare, mediante adeguate misure, la famiglia non deve quindi essere inteso, da parte delle realtà aziendali, come originato da una scelta filantropica o assistenzialistica, a discapito o redentivo delle finalità di business, ma deve essere piuttosto inquadrato, secondo l'approccio strategico proposto dalla *stakeholder-view*[15], in un'efficiente, innovativa e produttiva politica di gestione delle risorse umane. È quindi fin da subito necessario sgomberare il campo da un grosso equivoco: la filosofia che muove, o che dovrebbe guidare, ogni intervento aziendale si fonda sul riconoscimento del vantaggio competitivo dell'investimento nella conciliazione, o meglio, sul fatto che conciliare famiglia e lavoro non sia solo una necessità, ma soprattutto un'opportunità in grado di produrre benefici sia alle persone sia alle organizzazioni.

L'analisi della sola letteratura aziendale rivela, infatti, come l'intenzione di impegnarsi nella conciliazione possa trovare, per l'azienda, una solida giustificazione anche di natura economica. In questo caso, il giudizio espresso dal vertice aziendale rispetto alle misure e politiche conciliative le colloca nell'ambito delle iniziative *win-win*, capaci cioè di generare benefici superiori ai costi sia per l'azienda sia per gli *stakeholders*. Intervenire a sostegno della conciliazione famiglia-lavoro può rappresentare così un investimento economicamente valido in quanto capace di assicurare un rientro superiore ai costi. Se un'azienda è impegnata sul tema, è possibile osservare nei dipendenti maggior facilità nella gestione dell'equilibrio tra sfera familiare e lavorativa:

– coloro che hanno la possibilità di beneficiare di forme di flessibilità lavorativa, esperienzialmente soffrono meno l'interferenza del lavoro sulla loro famiglia, sono significativamente più soddisfatti e, quindi, anche maggiormente motivati a produrre[16];
– i lavoratori che operano in aziende attente al tema della conciliazione beneficiano di una miglior salute e benessere personale: una maggiore autonomia e controllo nella gestione del proprio lavoro e la flessibilità dello stesso sono infatti elementi che riducono lo stress in misura superiore rispetto a una contrazione del numero di ore spese al lavoro[17];
– tale beneficio trova conferma in alcuni studi che hanno dimostrato come l'introduzione di flessibilità lavorativa comporti una riduzione dello stress del 70%.

15. R. E. Freeman, *The Politics of Stakeholder Theory: Some Future Directions*, in "Business Ethics Quarterly", 4, 1994, 4, pp. 409-21; S. A. Waddock, *Parallel Universes: Companies, Academics, and the Progress of Corporate Citizenship*, in "Business & Society Review", 109, 2004, 1, pp. 5-42; R. W. Freeman, J. S. Harrison, A. C. Wicks, L. Bidhan, B. L. Parmar, S. Colle, *Stakeholder Theory: The State of the Art*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

16. Families and Work Institute, *2007 National Study of the Changing Workforce*, http://www.familiesandwork.org.

17. D. C. Ganster, M. L. Fox, D. J. Dwyer, *Explaining Employees Health Care Costs: A Prospective Examination of Stressful Job Demands, Personal Control, and Physiological Reactivity*, in "Journal of Applied Psychology", 86, 2001, 5, pp. 954-64.

Dal lato dell'impresa, le considerazioni da effettuare sono più articolate, sia nell'individuazione dei costi connessi alla realizzazione di una politica di conciliazione, sia nella valutazione dei benefici conseguiti, la cui determinazione puntuale risulta spesso difficile. Ciononostante, numerosi studi hanno dimostrato come il sostenere la conciliazione famiglia-lavoro in azienda contribuisca a:

– migliorare le performance finanziarie e il valore generato a favore degli azionisti[18]; le aziende presentano un tasso di crescita delle vendite nell'arco di un periodo di cinque anni superiore rispetto alla media; hanno performance in termini di ritorno per gli azionisti superiori del 22% rispetto alle aziende con un'attenzione media a questa tematica e del 38% rispetto a quelle che hanno una bassa considerazione;
– incrementare il livello di soddisfazione dei lavoratori[19]; ciò ha a sua volta una ricaduta positiva sul profitto aziendale in quanto si riscontra una riduzione dei tassi di assenteismo e dei ritardi (http://www.oakley.com);
– sviluppare la capacità di attrarre e trattenere talenti[20]; ciò porta conseguentemente a una sensibile diminuzione del turnover;
– migliorare il livello di produttività aziendale[21];
– ridurre i costi aziendali, in quando la conciliazione permette il contenimento di varie categorie di costo.

2.3
Finalità e metodologia della ricerca

La finalità della presente ricerca è stata dunque quella di accompagnare e sostenere le aziende nella realizzazione di un welfare aziendale autenticamente sussidiario, mediante una metodologia valutativa incentrata sulla premialità. La ricerca condotta si inserisce infatti nel più ampio filone di studio delle buone pratiche[22], o meglio, si

18. R. Lau, *Quality of Work Life and Performance. An ad hoc Investigation of Two Key Elements in the Service Profit Chain Model*, in "International Journal of Service Industry Management", 11, 2000, 5, pp. 422-37.

19. E. Galinsky, J. T. Bond, J. Hill, *When Work Works: A Status Report on Work Flexibility: Who Has It? Who Wants It? What Difference Does It Make?*, Families and Work Institute, New York 2004.

20. Business and Professional Women's Foundation, *Raising Profits and Potential*, 2006 NES Report published by BPW Foundation, http://www.bpwfoundation.org/documents/uploads/2006NES_FullVersionofSummitReport6.15_.07_.pdf; W. Watson, *2007 Annual Report*, http://www.watsonwyatt.com/investors/2007AR/downloads/annualreport.pdf.

21. Corporate Voices, *Business Impacts of Flexibility: An Imperative for Expansion*, novembre 2005, http://www.cvworkingfamilies.org/publication-toolkits/business-impacts-flexibility-imperative-expansion-november-2005; R. Pruchno, L. Litchfield, M. Fried, *Measuring the Impact of Workplace Flexibility. Findings from the National Work Life Measurement Project*, Boston College for Work & Family, Boston 2000.

22. Osservatorio nazionale sulla famiglia (a cura di), *Famiglie e politiche di welfare in Italia. Interventi e pratiche*, vol. I, il Mulino, Bologna 2005; P. Donati, R. Prandini (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia*, FrancoAngeli, Milano 2006; P. Donati (a cura di), *Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, FrancoAngeli, Milano 2007; G. Rossi, L. Boccacin, *Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e terzo settore*, vol. I, *Casi di buone pratiche nei servizi alla famiglia*, FrancoAngeli, Milano 2007; P. Donati, R. Prandini (a cura di), *La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano di politiche familiari*, FrancoAngeli, Milano 2008.

tratta di un'indagine nazionale finalizzata a identificare buone pratiche di conciliazione famiglia-lavoro e valorizzazione dei collaboratori.

A partire dall'ormai pluriennale esperienza del progetto *FamigliaLavoro* della Regione Lombardia – che coinvolge la medesima équipe – tale ricerca si è posta infatti l'obiettivo di individuare, per ogni contesto regionale, le aziende (di qualsiasi dimensione e settore merceologico-produttivo) maggiormente sensibili e attive nel proporre misure, interventi, politiche che possano supportare la conciliazione famiglia-lavoro dei propri dipendenti e collaboratori.

Si tratta di realtà aziendali presenti in quattro regioni italiane, identificate quali aree di interesse: Lombardia, Piemonte, Friuli Venezia Giulia, Marche. Nello specifico, per conseguire tale obiettivo sono state programmate due fasi di ricerca: una prima fase di ricognizione/*recruiting* e una seconda finalizzata all'identificazione e all'analisi di buone pratiche.

Vediamo, con ordine, l'articolazione metodologico/temporale della ricerca in oggetto.

2.3.1. Fase 1: ricognizione preliminare/*recruiting*

Costruzione dello strumento di indagine

È stato innanzitutto costruito uno strumento di rilevazione quantitativo (un questionario, inviato per mail alle aziende, da compilare a cura delle aziende stesse) per indagare quali misure, interventi, politiche di conciliazione vengono utilizzati, il grado di strutturazione e formalizzazione degli stessi, la presenza o meno di una progettualità articolata e normata, la cultura aziendale di riferimento, la metodologia utilizzata, l'esplicitarsi della dimensione progettuale, realizzativa e valutativa.

Mappatura regionale

Avvalendosi del suddetto strumento, è stata realizzata una mappatura delle regioni suddette, mediante l'attivazione dei seguenti canali di promozione, quali efficaci e competenti intermediari, in grado di favorire la conoscenza ed il contatto con la rete locale di aziende: associazioni industriali, camere di commercio (Unione regionale camere di commercio e camere di commercio provinciali), Confartigianato, Confindustria, Confcooperative, Unione artigiani, Unione industriali, CDO, sindacati, consigliera di parità regionale, consigliere di parità provinciali, UCID – Unione cristiana imprenditori dirigenti, ABI – Associazione bancaria italiana, AIDAF – Associazione italiana delle aziende familiari, AIDDA – Associazione imprenditrici e donne dirigenti d'azienda, Manager Italia, ISVI – Istituto per i valori d'impresa, società di consulenza, Rotary Club.

Attraverso la mediazione di tali canali di promozione, oltre a contatti diretti con aziende già note[23], la prima fase della ricerca ha permesso di mappare 123 aziende

23. Aziende partecipanti a premi e/o bandi di finanziamento per l'avvio di progetti di conciliazione.

sensibili al tema della conciliazione famiglia-lavoro e particolarmente attive nel proporre misure, interventi o politiche a favore di propri dipendenti (TAB. 2.1):

TABELLA 2.1
Aziende monitorate per regione di appartenenza

Lombardia	63
Piemonte	20
Friuli Venezia Giulia	36
Marche	4
Totale	123

È opportuno sin d'ora evidenziare come tale fase non avesse l'obiettivo di rispondere a criteri di rappresentatività statistica dell'universo aziendale nelle regioni in oggetto; la disponibilità stessa delle aziende a partecipare alla ricerca (impegnandosi nella compilazione del questionario) ha infatti contribuito ad auto-selezionare realtà aziendali interessate al tema e concretamente impegnate in esso.

2.3.2. Fase 2: selezione di *promising practices*

Una volta terminata la ricognizione di ogni realtà regionale, è stata effettuata, a partire da un'analisi previa dei dati emersi dal questionario, una selezione di possibili casi oggetto di interesse.

I criteri di valutazione sono stati costruiti in accordo con il modello relazionale di analisi delle buone pratiche che le definisce come

> un insieme di azioni/interventi finalizzati a rispondere a un bisogno complesso, rilevante socialmente, tese alla realizzazione di un benessere relazionale, e alla generazione di capitale sociale (CS)[24], in grado di capacitare le relazioni familiari in una prospettiva di *empowerment* promosse, preferibilmente, da una realtà di soggetti in partnership, in grado di includere, a livello progettuale, realizzativo e valutativo, tutti i soggetti, erogatori e fruitori.

Tali criteri, nello specifico sono i seguenti:

– aver effettuato un'analisi della domanda (individuazione, nell'ambito di un contesto aziendale, di chi sono e quanti sono i potenziali soggetti interessati, dove si trovano, quali bisogni esprimono, di quali risorse dispongono);

24. Inteso come incremento di relazioni fiduciarie, reciproche e collaborative (S. Mazzucchelli, *Formazione alla genitorialità e capitale sociale: il contributo sociologico alla valutazione*, Unicopli, Milano 2007). L'utilizzo del CS e della partnership, quali fondamentali elementi valutativi, è sintonico con la concezione di sussidiarietà e di *company citizenship* prima delineata. Pur limitando il nostro orizzonte di osservazione e studio alla sola realtà aziendale, riconosciamo infatti la rilevanza, per una maggiore efficacia ed efficienza degli interventi realizzati dalla stessa, di un'azione finalizzata alla generazione di CS secondo una metodologia d'intervento basata sulla partnership con altri attori sociali di differente natura giuridica. Solo tali elementi consentono infatti una concreta esplicitazione della *company citizenship*.

– presenza di una progettualità *ad hoc* (il progetto/intervento/misura a quali bisogni risponde? Con quali mezzi? Con quali norme e regole? Con quale modello di valore?);
– monitoraggio *in itinere* (verifica, nel corso dello sviluppo del progetto, della rispondenza del progetto/intervento/misura all'obiettivo fissato; dell'introduzione di valore aggiunto nell'offerta del servizio; dell'adozione di un modello di funzionamento relazionale in termini di scambio e comunicazione; studio dei costi e risultati diretti/indiretti);
– valutazione *ex post* del progetto/intervento/misura, una volta concluso, e della sua articolazione; ciò che si giudica sono: *a*) coerenza con la cultura aziendale e con altre iniziative già in essere; *b*) coerenza e rispondenza alle risorse presenti e ai bisogni espressi dalla popolazione aziendale (efficacia); *c*) adeguatezza e coerenza delle modalità di gestione e valutazione; *d*) i risultati emersi dal monitoraggio *in itinere* e finale; *e*) il valore e il contenuto innovativo; *f*) l'impatto complessivo delle iniziative poste in essere sia nella realtà aziendale, sia nel contesto locale in cui l'azienda si situa, sia nella realtà familiare dei dipendenti;
– familiarizzazione (coinvolgimento delle reti primarie/familiari) ed *empowerment* (metodologia d'intervento che stimola il coinvolgimento attivo degli utenti);
– *rilevanza* (numero ampio di beneficiari dell'intervento in un determinato contesto aziendale);
– presenza di partnership (interventi promossi da reti formalizzate di soggetti anche di differente natura giuridica);
– capitale sociale (l'intervento sviluppa e consolida il capitale sociale delle famiglie e del contesto territoriale in cui si situa).

L'analisi condotta mediante i criteri suddetti ha consentito di identificare delle *promising practices*, ovvero delle pratiche promettenti (TAB. 2.2); la verifica della bontà effettiva degli interventi realizzati è stata poi effettuata "sul campo" mediante la realizzazione di studi di caso.

2.3.3. Fase 3: analisi delle *promising practices* identificate mediante *case studies*

Metodologia d'analisi

Per ogni caso designato sono state effettuate interviste in profondità ai referenti aziendali (HR manager, CSR manager, diversity manager ecc.), ovvero alle figure professionali che nella realtà aziendale in oggetto hanno seguito più da vicino l'intervento conciliativo realizzato e *focus groups* con dipendenti di diverso profilo, posizione occupazionale, età e sesso che hanno potuto usufruire delle misure stesse.

Nelle interviste ai dipendenti si è cercato di comprendere se le misure messe a disposizione dall'azienda fossero per loro effettivamente utili nel conciliare gli impegni diversi della vita. In seguito ci si è concentrati sulla situazione familiare di ognuno, cercando di chiarire il ruolo svolto, la distribuzione dei compiti all'interno della famiglia, il supporto fornito dal coniuge, dalla rete parentale e amicale e il cambiamento determinato nella propria vita dalla nascita dei figli.

TABELLA 2.2
Promising practices identificate per regione di appartenenza

Regioni	Aziende	Settore	Numero di dipendenti	Principali misure di conciliazione presenti
Lombardia	BPM	Bancario	> 1.000	Orario flessibile Banca delle ore Telelavoro Congedo di maternità e parentale prolungato o con modalità estensive rispetto alla normativa Congedo per motivi familiari (lutto, malattia, cura) Congedo formativo Asilo nido Centro estivo
	B&M Service Center SRL	Servizi	10-50	Orario flessibile Banca delle ore *Job sharing* Congedo di maternità e parentale prolungato o con modalità estensive rispetto alla normativa Congedo per motivi familiari (lutto, malattia, cura) Misure di accompagnamento alla maternità/paternità
Piemonte	Ferrero SPA	Alimentare	> 1.000	Orario flessibile su base giornaliera e mensile Asili nido in convenzione Servizi *time-saving* Facilitazioni di trasporto Colonia estiva Servizio pediatrico A richiesta: – orari di lavoro flessibili per dipendenti con figli 0-6 anni – periodo prolungato di congedo di paternità e maternità
	Martini & Rossi SPA	Alimentare	251-500	Orario flessibile su base giornaliera Banca delle ore Scuola materna Colonia estiva

TABELLA 2.2 (*segue*)

Regioni	Aziende	Settore	Numero di dipendenti	Principali misure di conciliazione presenti
				A richiesta: – orari di lavoro flessibili per dipendenti con figli, con familiari da accudire, al rientro da congedi – periodo prolungato di congedo di paternità, maternità e parentale
Friuli Venezia Giulia	SALP SPA	Edilizia	51-250	Orario giornaliero flessibile Turni agevolati Congedo di maternità e parentale prolungato o con modalità estensive rispetto alla normativa Congedo per motivi familiari (lutto, malattia, cura) Valutazione con audit interno (*in itinere* e finale)
Marche	Elica SPA	Produzione cappe aspiranti e motori elettrici	> 1.000	Orario flessibile *Job sharing* Telelavoro Congedo di maternità e parentale prolungato o con modalità estensive rispetto alla normativa Congedo per motivi familiari (lutto, malattia, cura) *Family leaves permits* per dipendenti stranieri Congedo formativo Programma *Elica Life* Bonus bebè Bonus scuola Corsi di lingua inglese per i figli dei dipendenti Programma di formazione interno per alcune tipologie di dipendenti (MBA) Elica Card: carta sconto con negozi convenzionati per dipendenti e familiari

Per esplorare tali temi ci si è avvalsi di alcuni test psicologici: inizialmente si è chiesto di identificare il livello di intersezione percepito tra la vita professionale e vita familiare, attraverso i diagrammi di vicinanza famiglia-lavoro, poi di identificare un simbolo che rappresentasse l'azienda, spiegando il perché della scelta, e infine di scegliere, tra varie immagini distribuite, quella che rappresentasse meglio la propria famiglia chiarendone le motivazioni.

Nelle interviste al management, a partire da una domanda-stimolo[25] è stato richiesto agli intervistati di raccontare della genesi e dello sviluppo delle iniziative/misure di conciliazione presenti in azienda e del legame esistente tra queste e la cultura aziendale.

Mediante i medesimi strumenti psicologici – che di seguito illustreremo – si è inteso esplorare non solo la situazione personale e familiare di ogni intervistato (attraverso le immagini di famiglia e i diagrammi di vicinanza famiglia-lavoro) e la relazione dello stesso con la realtà aziendale (scelta di un simbolo per raffigurare l'azienda), ma anche una sua valutazione in merito alla situazione e alla realtà esperita dai dipendenti, riuscendo pertanto a cogliere la profondità di comprensione, giudizio e immedesimazione presente nel management.

Strumenti utilizzati

Vicinanza famiglia-lavoro La vicinanza famiglia-lavoro è misurata attraverso una versione modificata della *Inclusion of Other in the Self Scale*[26], uno strumento di tipo grafico-simbolico volto a misurare tale costrutto in termini di identificazione con l'altro, ossia in termini di interdipendenza. Al rispondente sono presentati sette diagrammi di Venn, ciascuno dei quali è costituito da due cerchi – che rappresentano rispettivamente il sé e l'altro – in grado crescente di sovrapposizione e diametro. Il soggetto deve scegliere l'immagine che meglio qualifica, dal diagramma 1 al diagramma 7, il suo rapporto con l'altro. Nel caso specifico del presente studio, la modificazione dello strumento ha riguardato l'etichetta di ciascun diagramma: l'io è stato sostituito con l'etichetta "famiglia", intendendo con essa la propria famiglia d'elezione, mentre l'altro con l'etichetta "lavoro".

I reattivi psicologici: il simbolo aziendale e l'immagine di famiglia I reattivi psicologici sono utilizzati in azienda soprattutto per la selezione del personale e l'orientamento professionale – ove, unitamente a interviste individuali e/o di gruppo, hanno l'obiettivo di indagare la personalità e il carattere dell'individuo nel tentativo di descriverlo in relazione a uno schema dinamico – e per l'analisi del clima aziendale e della cultura organizzativa; il clima aziendale è inteso come la percezione e la descrizione individuale delle condizioni di lavoro presenti in un'organizzazione; la cul-

25. «Perché secondo lei il servizio, la misura, l'intervento che la vostra azienda ha realizzato può essere considerato una buona pratica?».

26. A. Aron, E. N. Aron, D. Smollan, *Inclusion of Other in the Self Scale and the Structure of Interpersonal Closeness*, in "Journal of Personality and Social Psychology", 63, 1992, 4, pp. 596-612.

tura organizzativa, invece, come concetto globale che racchiude tutte quelle norme e valori caratteristici di un'azienda, la struttura di codici di senso espressi da un sistema simbolico condiviso [27].

Già Mayo [28] sosteneva la rilevanza delle variabili sociali e psicologiche per la determinazione del comportamento degli individui nelle organizzazioni. Per questo motivo, per studiare la cultura aziendale, sono state utilizzate nel tempo diverse metodologie [29] che possiamo sintetizzare in:

– metodo idiografico, in cui il ricercatore lavora senza categorie predefinite, ma le scopre all'interno dell'organizzazione attraverso un processo di rilevazione e interpretazione dei dati;
– metodo analitico, mira alla comprensione del fenomeno culturale studiandone uno o pochi aspetti;
– approccio olistico, che guarda alla cultura aziendale come un'unità, comprensibile solo se considerata nella sua interezza e totalità;
– analisi con strumenti qualitativi/quantitativi, sempre più spesso utilizzati in sinergia con metodologie che si avvantaggiano delle caratteristiche di entrambi i metodi in modo da rendere più efficace possibile l'analisi culturale.

Tra le metodologie di analisi che si avvalgono di strumenti qualitativi possiamo dunque includere l'utilizzo della rappresentazione grafica, l'uso di immagini e simboli che possono rivelarsi utili all'indagine del clima aziendale e della cultura organizzativa, poiché indagano un livello di rappresentazione dell'esperienza più profondo che spesso sfugge a un'analisi esclusivamente di tipo verbale.

Il disegno e la rappresentazione grafica sono stati argomento di numerose ricerche e studi fin dagli albori della psicologia e sono stati utilizzati nel corso del tempo come strumenti privilegiati di indagine psico-sociale, psicologica e pedagogica. La produzione grafica può essere infatti rivelatrice di molti aspetti dell'individuo in quanto consente di mettere in luce aspetti emotivo-affettivi, aspetti cognitivi, livelli di sviluppo, e può offrire allo psicologo e al ricercatore spunti interessanti per indagare vissuti e rappresentazioni sociali, relazionali, familiari dell'individuo e dei relativi ambiti di vita.

Sinteticamente possiamo considerare diversi approcci all'uso del disegno; ne prendiamo in considerazione due tra i principali.

Nella *prospettiva clinico-proiettiva* ci si approccia alla rappresentazione grafica basandosi sull'assunto che il soggetto proietta le sue emozioni, motivazioni e affetti sul foglio bianco così come su uno schermo. Da qui il nome di "test proiettivi", a indicare strumenti di valutazione basati sul presupposto che il disegnatore proietti aspetti di sé nelle figure disegnate, che assumono così un valore simbolico. In questo senso, il disegno rappresenta un utile strumento di indagine in quanto in grado di aggirare meccanismi di difesa e accedere alla rappresentazione dell'esperienza più profonda.

27. E. Schein, *Organizational Culture and Leadership*, Jossey-Bass, San Francisco 1985.
28. E. Mayo, *The Social Problems of an Industrial Civilization*, Ayer, New Hampshire 1945.
29. N. A. De Carlo, *Teorie e strumenti per lo psicologo del lavoro e delle organizzazioni*, FrancoAngeli, Milano 2002; A. Castello D'Antonio, *Psicodiagnosi manageriale. Impostazioni tecniche e metodologie nell'assessment manageriale*, FrancoAngeli, Milano 2003.

Questo tipo di test presenta altresì alcuni vantaggi: facilità di somministrazione, velocità esecutiva, agevolazione e facilitazione della comunicazione, ampio utilizzo – sono adatti anche a soggetti timidi e con bassi livelli di istruzione –, buoni risultati in termini di comprensione del tema in oggetto. Essi sono stati tuttavia anche oggetto di numerose critiche riguardanti sostanzialmente la difficoltà interpretativa delle risposte e la possibilità di tradurre le stesse in una scala quantitativa[30].

Molti sono i test grafici presenti in letteratura, ideati e perfezionati per indagare le più svariate esperienze e situazioni; tra questi particolarmente interessanti risultano il test del disegno della persona (DDP) introdotto da Machover e adattato da Castellazzi e Nannini[31]; il disegno della famiglia (DDF) messo a punto da Corman[32]; il *Kinetic Family Drawing*[33].

Petter[34] sostiene che nel linguaggio grafico si possono cogliere funzione analoghe a quelle del linguaggio verbale o scritto. Egli distingue quindi diverse funzioni: la *funzione espressiva*, che permette a una tensione interna di manifestarsi; una *funzione evocativa*, quando parole, frasi o immagini richiamano alla mente una realtà non percettivamente presente; *funzione di analisi*, che permette di realizzare graficamente, uno dopo l'altro, gli elementi del disegno così come di comporre frasi e sviluppare i discorsi; la *funzione di sintesi*, che permette di cogliere il significato di un disegno nel suo insieme; la *funzione di comunicazione*, che è in gioco quando l'attività grafica viene utilizzata per comunicare un evento, raccontare un vissuto, esprimere un messaggio.

Convinzione di tale studioso è che la rappresentazione grafica comprenda un numero maggiore di informazioni immediate e quindi più attendibili rispetto alle risposte verbali, anche se il ricorso al disegno non può eliminare l'importanza dell'indagine verbale. Il disegno affianca il discorso verbale fornendo informazioni difficili da esprimere a parole in una tecnica combinata e integrata. In questa direzione si sono mosse anche due studiose italiane, Bombi e Pinto[35], che hanno utilizzato il disegno tematico per rilevare le opinioni infantili circa relazioni interpersonali di vario genere (con amici, fratelli, insegnanti ecc.).

Le prospettive di approccio indicate, peraltro egualmente considerate nella ricerca in oggetto, consentono di mettere efficacemente in luce il ruolo dello strumento grafico nella ricerca psico-sociale in azienda.

In ambito aziendale esiste poi un ulteriore livello di utilizzo del mezzo grafico: il disegno, inteso in senso lato, è utilizzato spesso per la produzione di simboli identificativi dell'azienda stessa; il logo, infatti, frutto di una scelta aziendale molto accurata, fornisce una prima impressione dell'impresa, tracciando spesso l'identità

30. O. Codispoti, C. Clementel, *Psicologia clinica*, Carocci, Roma 1999.

31. V. L. Castellazzi, M. F. Nannini, *Il disegno della figura umana come tecnica proiettiva*, LAS, Roma 1992.

32. L. Corman, *Il disegno della famiglia: test per bambini*, Boringhieri, Torino 1970.

33. R. C. Burns, S. H. Kaufman, *Kinetic Family Drawings (K-F-D). An Introduction to Understanding Children through Kinetic Drawings*, Brunner & Mazel, New York 1970.

34. G. Petter, *Psicologia e scuola di base*, Giunti, Firenze 1999.

35. A. S. Bombi, G. Pinto, *Le relazioni interpersonali del bambino. Studiare la socialità con il disegno*, Carocci, Roma 2000.

aziendale e donando un'immagine professionale e di stabilità alla realtà aziendale. Medesima logica, a ritroso, ha guidato la decisione di studiare la cultura e l'immagine aziendale degli intervistati mediante la raffigurazione di un simbolo che rappresentasse l'azienda.

Metodologia valutativa

I dati ottenuti sono stati opportunamente analizzati mediante analisi del contenuto e T-Lab e si è proceduto alla redazione di un report di ricerca per ogni caso aziendale.

La valutazione è stata articolata a partire dai criteri prima evidenziati – circa l'identificazione di buone pratiche – e da una revisione *ad hoc* del modello di Lewin di cui ora presentiamo i principali elementi definitori.

Il modello di cambiamento in azienda di Lewin

Kurt Zadek Lewin[36], psicologo tedesco, generalmente ricordato come il padre della ricerca-azione, è stato uno strenuo sostenitore della psicologia applicata, o meglio ha sottolineato più volte la necessità di rendere applicata la ricerca psicologica affinché potesse risultare utile nella gestione dei problemi della vita quotidiana delle persone. Egli fu tra i sostenitori della psicologia della *Gestalt*, da cui recepì l'idea che la nostra esperienza fosse fondata su percezioni strutturate di oggetti e relazioni, in grado di garantire agli oggetti stessi la corretta attribuzione di significato. L'individuo è per Lewin parte integrante dell'ambiente che lo circonda e di una fitta rete di relazioni sociali; l'io, le sue propensioni e l'ambiente circostante costituiscono un'entità che si sviluppa insieme e in stretta relazione: l'io dipende dall'ambiente che lo circonda così come l'ambiente dipende dall'io che esso circonda[37]. Egli si concentra quindi sullo studio dell'individuo come membro di un gruppo, parte di una società e quindi approfondisce la riflessione sull'aspetto sociale del comportamento. Tra i diversi concetti espressi, Lewin è noto per la "teoria del campo" mediante la quale egli assume che il comportamento individuale (*C*) sia una funzione sia della personalità (*P*) sia dell'ambiente in cui la persona è inserita (*A*); concetto meglio riassunto nella formula $C = f(P, A)$. Persona e ambiente sono dunque considerati come un insieme interconnesso che va a formare lo spazio vitale di ogni soggetto.

Lewin, coerentemente con tali assunti, ha operato nei gruppi e con i gruppi creando un modello di intervento circolare (ricerca-azione); esso identifica una sequenza epistemologica composta da pianificazione dell'azione e verifica dei suoi possibili effetti. In questo modo si crea un modello ciclico, attraverso una sequenza di provvedimenti ciascuno dei quali si compone di tre fasi: pianificazione, esecuzione, inchiesta sui risultati dell'azione.

36. K. Lewin, *Field Theory in Social Science*, Harper & Row, London 1951.

37. C. Trombetta, L. Rosiello, *La ricerca-azione. Il modello di Kurt Lewin e le sue applicazioni*, Erickson, Trento 2000.

La prima fase di pianificazione è il momento in cui si analizza la situazione di partenza – spesso si parte infatti da un'idea generale di cambiamento senza aver chiaro il percorso che va intrapreso; se tale fase ha successo e si arriva a elaborare una strategia per il conseguimento degli obiettivi proposti si accede alla fase successiva di esecuzione del piano. Da ultimo, si procede allo svolgimento delle inchieste sui risultati dell'azione, che hanno lo scopo di valutare la conformità e rispondenza dell'azione svolta alle aspettative iniziali, il grado di efficacia della stessa, preparare il passo successivo rispetto al piano globale e considerare eventuali modifiche da apportare alla strategia ideata.

Tale sequenza, sviluppandosi nel tempo secondo un movimento a spirale, caratterizza il percorso scientifico. Lo stesso concetto indica infatti anche un'impostazione che qualifica ogni progetto razionale di azione nel sociale da parte di singoli e di organizzazioni, e che si traduce per chi partecipa a un intervento collettivo in un'integrazione di azione, formazione e ricerca.

Gli osservatori sociali, differentemente dagli studiosi di discipline scientifiche, si trovano ad interagire direttamente con i fenomeni oggetto di studio e ciò richiede loro lo sviluppo di un'adeguata ed accurata percezione sociale attiva.

Il temine azione si connota dunque secondo una duplice accezione: quale step fondamentale del processo empirico e, forse maggiormente, quale atteggiamento e posizione assunta dal ricercatore nella risoluzione dei problemi sociali.

La passione e la fedeltà di Lewin al processo sperimentale lo spingono poi, con l'ausilio del collega Lippitt, a progettare e promuovere sul campo una modalità empirica e di intervento peculiare e innovativa denominata *community self-survey* (comunità auto-scrutante).

Lewin considera la ricerca-azione secondo differenti accezioni: quale metodo al contempo teorico ed empirico, quale ricerca diagnostica (*ex ante*) e valutativa (*ex post*) riguardante le diverse strategie di azione, quale occasione di coinvolgimento nel processo di ricerca di attori differenziati mediante una strategia formativa incentrata sulla prassi.

Gli studi svolti in ambito sociale e la formulazione del paradigma della ricerca-azione hanno portato Lewin a occuparsi anche dello studio delle dinamiche dei gruppi in ambito aziendale e dello sviluppo delle organizzazioni. Gli inizi della ricerca-azione si rintracciano proprio all'interno di un'azienda: nel 1946 Lewin fu infatti consultato dall'azienda HMC (Harwood Manifacturing Company) per un problema di sottoproduzione dei nuovi assunti; lo stesso metodo dei *training-groups* (*T-groups*) è stato ideato e concretizzato per la formazione dei leader.

L'organizzazione, secondo lo psicologo tedesco, può essere descritta come un insieme di forze che si intrecciano, alcune favorevoli, altre contrarie al cambiamento; applicando i suoi studi e il modello circolare di ricerca-azione all'ambito aziendale, egli giunge a proporre un modello di cambiamento in azienda composto da tre fasi: scongelamento (*unfreezing*), movimento (*moving*) e ricongelamento (*refreezing*).

La fase di scongelamento implica la rottura dell'equilibrio esistente; si prende consapevolezza della necessità di cambiamento e si creano le condizioni affinché questo avvenga; in tale fase occorre lavorare per incrementare le forze favorevoli al-

la trasformazione, combattere la resistenza e sviluppare la motivazione al cambiamento mostrando l'inadeguatezza dei vecchi modelli.

La seconda fase, detta di *movimento* o di *trasformazione*, rappresenta l'attuazione del cambiamento vero e proprio mediante l'introduzione e l'acquisizione di nuove pratiche e comportamenti, accompagnati dalla consapevolezza della continuità dell'apprendimento sottesa al cambiamento stesso.

Nella terza e ultima fase, di *ricongelamento*, il cambiamento introdotto viene reso permanente e consolidato in schemi comportamentali definitivi e routinari.

La teorizzazione sottostante allo sviluppo della ricerca-azione ha una svolta fondamentale con l'introduzione dei modelli procedurali. Cunningham[38], in particolare, propone un modello procedurale che è la diretta prosecuzione del lavoro di Lewin: in esso sono infatti ben delineati i passaggi alla base dell'intervento e sono fornite informazioni dettagliate circa i vari aspetti del processo di cambiamento, specialmente per quanto riguarda la pianificazione degli interventi in ambito organizzativo. Egli descrive tre sequenze principali all'interno delle quali si articola un ciclo continuo di pianificazione, esecuzione, indagine e valutazione così come le aveva descritte lo stesso Lewin:

– sviluppo del gruppo: a partire dall'accettazione della gerarchia aziendale e dallo sviluppo di ambiti di cooperazione si arriva alla costituzione del gruppo, ovvero a quell'insieme di regole, modalità e progettualità che permettono successivamente di accedere alla fase operativa;
– ricerca: in questa fase si procede alla definizione del problema, alla determinazione delle modalità di raccolta delle informazioni, all'analisi dei dati e alla formulazione di ipotesi di azioni;
– azione: si definisce il progetto specificando gli obiettivi specifici, si sviluppa il piano generale di intervento e infine si realizza il piano d'azione.

Il tema del cambiamento in azienda, affrontato da Lewin e da Cunningham, spinge anche altri autori ad una riflessione sull'importanza di considerare la resistenza al cambiamento ed il fattore "ansia". In particolare Schein[39], in accordo con Lewin, ritiene che i modelli e le procedure adottate all'interno di un'azienda vengano scelti sulla base del livello di ansia che queste comportano. L'ansia può essere infatti considerata al contempo sia come un fattore di insoddisfazione della situazione attuale, introducendo pertanto il desiderio di cambiamento, sia un fattore di resistenza al cambiamento stesso, in quanto alimenta la paura di perdere qualcosa, timore che ogni processo di mutamento porta con sé. Per tale motivo, l'azienda deve introdurre il cambiamento in maniera trasparente, mostrando con chiarezza gli elementi essenziali della trasformazione, senza nasconderli. A partire da tale riflessione, Kotter e Schlesinger[40] distinguono alcune modalità che le aziende possono adottare nell'introduzione del cambiamento:

38. B. Cunningham, *Action-Research: Toward a Procedural Model*, in "Human Relations", 3, 1976, pp. 215-38.

39. E. Schein, *Culture d'impresa*, Raffaello Cortina, Milano 2000.

40. J. P. Kotter, L. A. Schlesinger, *Choosing Strategies for Change*, in "Harvard Business Review", 57, 1979, pp. 106-14.

– comunicazione ed educazione: attraverso la comunicazione le persone sono educate al cambiamento; ciò significa comunicare il cambiamento, renderlo noto e rendere partecipi gli individui;
– imposizione: si impone il cambiamento senza coinvolgimento delle persone;
– coercizione: il cambiamento viene imposto senza rispetto di alcuna regola;
– negoziazione e accordo: quando il cambiamento implica necessariamente una perdita occorre coinvolgere le persone cercando di mostrare anche i vantaggi;
– partecipazione e coinvolgimento: rendere attivamente partecipi gli individui, ascoltando i loro pareri;
– manipolazione: quando le persone sono coinvolte in un processo di cambiamento senza esserne consapevoli.

Il modello di valutazione utilizzato

Consapevoli delle critiche avanzate al modello di Lewin, abbiamo attuato una revisione *ad hoc* dello stesso definendo così l'articolazione metodologica adottata quale riferimento valutativo nell'analisi degli interventi di conciliazione (*case studies*). Essa rappresenta, infatti, una descrizione grafica del processo di cambiamento che dovrebbe caratterizzare la definizione e l'implementazione di un programma di conciliazione famiglia-lavoro in azienda che si connoti come un'autentica buona (e quindi non solo *promising*) pratica.

Particolare attenzione merita la fase valutativa, attuata *in itinere* e al termine del progetto. Essa dovrebbe poter misurare sia l'efficienza sia l'efficacia dell'iniziativa attuata. In particolare, l'efficienza valuta il rapporto tra risorse impiegate nel progetto e risultati conseguiti dall'azienda, o più in dettaglio:
– l'efficienza economica del progetto (costo sostenuto per ogni utente dell'iniziativa intrapresa);
– i risultati conseguiti in termini di miglioramento delle performance del personale, incremento della motivazione dello stesso, conseguimento di un miglior clima aziendale, capacità di attrarre talenti;
– i risultati ottenuti in termini di miglioramento della reputazione, inteso quale sviluppo di un giudizio positivo verso l'azienda da parte degli *stakeholders*.

La valutazione dell'efficacia, invece, realizzabile unicamente mediante il dialogo diretto con i collaboratori, intende rilevare:
– la rilevanza delle iniziative intraprese, ovvero la capacità delle stesse di fornire una risposta ai bisogni esistenti;
– la soddisfazione del personale, ovvero il giudizio dello stesso in merito alla capacità delle misure di rispondere ai bisogni espressi;
– la soddisfazione per il coinvolgimento, intesa quale giudizio dei collaboratori in merito al livello di partecipazione degli stessi alla realizzazione del progetto (*empowerment*);
– l'adeguatezza e la coerenza delle modalità di implementazione e valutazione;
– la coerenza con la cultura aziendale e con altre iniziative già in essere;
– l'impatto complessivo delle iniziative sia sulla realtà aziendale, sia sul contesto locale in cui l'azienda si situa, sia sulla realtà familiare dei dipendenti (capitale sociale).

Se dunque l'efficienza di un'azienda si va misurando sempre di più in termini di relazionalità tra le sue componenti interne, la sua efficacia sembra connotarsi quale fattore relazionale fondamentalmente basato sulle reali capacità di cooperazione e coinvolgimento interne ed esterne. L'ecosistema relazionale, interno ed esterno, diventa così, un fattore decisivo di performance.

Perché ci si è avvalsi di tale schema?

La complessità del tema della conciliazione comporta l'impossibilità di rilevare una risposta a tale problema applicabile in modo indiscriminato alla generalità delle aziende. I vertici aziendali non devono quindi adottare una serie d'iniziative preordinate e standardizzate ma, innanzitutto, prendere coscienza della rilevanza del tema, intraprendendo un progressivo percorso di cambiamento che porti a un'integrazione dello stesso nella cultura aziendale, a un ripensamento delle modalità organizzative del lavoro, alla predisposizione di servizi e misure conciliative per i lavoratori e a una considerazione della conciliazione nell'ambito dei sistemi aziendali e di remunerazione. Occorre quindi comprendere maggiormente e intervenire sul percorso di cambiamento che può favorire nelle aziende:

– l'ideazione, la progettazione e lo sviluppo di un programma di conciliazione famiglia-lavoro;
– la progressiva implementazione dello stesso;
– la capacità autovalutativa dell'impatto a livello sociale;
– l'introduzione e la considerazione della conciliazione quale elemento centrale della cultura aziendale[41].

A partire dall'articolazione teorico-metodologica tracciata illustreremo ora le conclusioni generali della ricerca.

2.4
Conclusioni

A conclusione del percorso di ricerca proverò a sintetizzare i principali risultati emersi. Per maggior chiarezza espositiva, articolerò il discorso delineando in prima battuta gli elementi messi in luce dalle interviste/*focus groups* ai dipendenti e al management per poi tracciare un giudizio sintetico circa la valutazione dei casi in oggetto mediante la metodologia di indagine delle buone pratiche.

2.4.1. Interviste/*focus groups* ai dipendenti

Le interviste ai dipendenti hanno messo in luce alcuni nuclei comuni a tutte le realtà aziendali, indipendentemente dalle misure di conciliazione utilizzate o a disposizione degli intervistati.

41. M. Pedrini, *Il processo di implementazione della conciliazione in azienda*, in S. Annoni (a cura di), *Sei anche tu per la famiglia? Imprese e Pubbliche Amministrazioni "family friendly" in Lombardia. L'esperienza del Premio FamigliaLavoro, seconda edizione*, ALTIS-Regione Lombardia, in "Quaderno, Imprese e Responsabilità sociale: imparare dall'Esperienza", 2010, pp. 25-32 (http://www.lavoro.gov.it/NR/rdonlyres/2F497066-69AC-425B-8BB2-D737E39368F3/0/EDIZIONE2009.pdf).

Dalle analisi possiamo cogliere un'influenza, seppur complessa, della cultura relativa a famiglia e lavoro sulle modalità concrete scelte dalle persone per gestire il doppio ruolo.

La famiglia nella vita degli intervistati assume una rilevanza fondamentale, pur nei sacrifici necessariamente richiesti e nelle difficoltà che la transizione alla genitorialità comporta in termini identitari e organizzativi: tutte le mamme, in particolare, hanno sottolineato il grande cambiamento che la maternità comporta nella vita di una donna, che implica il doversi riorganizzare, il dover trovare un nuovo equilibrio in cui far stare ogni cosa e dare a ogni elemento la giusta importanza.

L'analisi dei percorsi di vita ha messo quindi in luce un giudizio estremamente positivo della realtà familiare quale ambito insostituibile; essa è infatti ciò che determina l'identità delle persone e la serenità con cui si possono affrontare tutte le circostanze.

Connessa ed influenzata da essa vi è la cultura relativa al lavoro, giudicato importante – specie da chi, per l'elevato investimento in formazione, ha prospettive di carriera –, fondamentale per l'arricchimento personale, il benessere, la serenità propria e dell'ambiente familiare, la realizzazione personale. Il lavoro tuttavia, pur considerato rilevante, viene ritenuto un mezzo, principalmente economico; la comparazione o l'accostamento tra i due ambiti – famiglia e lavoro – non è possibile in quanto si situano su due piani distinti: la realtà familiare sembra ricomprendere il lavoro, che rappresenta un valore aggiunto alla stessa.

La gestione concreta del doppio ruolo sembra prefigurare uno scenario in cui il mondo lavorativo sottrae e toglie del tempo alle relazioni familiari, coniugali e genitoriali. È presente, nella riflessione degli intervistati, il riferimento all'ideale della perfetta conciliazione, intesa come incastro perfetto tra i tempi: conciliare significa quindi stabilire un equilibrio tra le due sfere della vita, quella lavorativa e quella personale, senza togliere tempo a nessuna delle due. La dimensione temporale appare dunque fondamentale e vi è anche chi sottolinea l'importanza di ricavarsi, tra queste due sfere (famiglia e lavoro), un po' di tempo per sé. Viene dunque scardinata la riduzione del tempo della famiglia a quello di cura, che rischia di far passare la relazione familiare come qualcosa di assistenziale; il tempo della famiglia è il tempo dei legami, delle relazioni e proprio il diritto ad avere tempo per sé e per i propri familiari va ribadito contro le tendenze "cronofagiche" del mondo del lavoro[42].

Ad agevolare la gestione del doppio ruolo intervengono sia le misure di conciliazione che le aziende mettono a disposizione sia il supporto proveniente soprattutto da genitori e suoceri. Uno dei due senza l'altro genera in ogni caso una situazione di carenza e difficoltà percepita.

In particolare, i nonni vengono visti come la risorsa fondamentale della cura e dell'educazione – sia nella quotidianità sia in caso di malattia o durante il periodo estivo in cui i servizi e le scuole sono generalmente chiusi – insostituibili da qualsiasi altro genere di figura a pagamento, rispetto alla quale il rapporto fiduciario gioca

42. Prandini, *Come conciliare la soggettività*, cit.

un ruolo fondamentale. Determinante è poi, soprattutto in contesti non metropolitani, il contributo offerto dagli amici e dai vicini di casa, mentre per quanto riguarda il supporto percepito/offerto dal partner è interessante rilevare la presenza di una molteplicità di situazioni: vi è chi può contare fortemente sull'aiuto del partner sia nella cura dei figli sia nelle mansioni domestiche, chi solo per la cura dei figli, chi infine non può fare affidamento sul supporto del marito o compagno. Se dunque spesso la divisione dei compiti all'interno della coppia sembra improntata alla condivisione o alla collaborazione, capita altrettanto spesso – come ben rilevano alcuni studi [43] – che il partner riesca a fornire unicamente un aiuto più di tipo psicologico, di supporto, principalmente a causa del maggior investimento sul fronte lavorativo extradomestico e, conseguentemente, di orari di lavoro prolungati.

Le interviste hanno poi messo in luce l'apprezzamento da parte dei dipendenti per le misure a sostegno della conciliazione garantite dalle aziende. Del part-time, le mamme in particolare apprezzano soprattutto la possibilità che esso offre di conciliare l'attività lavorativa con la gestione delle incombenze personali, relative alla cura dei figli e della casa [44]; analogo giudizio riguarda la flessibilità, particolarmente apprezzata in quanto consente di lavorare full-time – e dunque di non dover rinunciare a una parte di stipendio come invece avviene nel caso si scelga di usufruire dell'orario ridotto – e, al tempo stesso, di gestire in maniera ottimale il tempo, ad esempio riducendo la pausa pranzo o anticipando l'orario di ingresso. Tale giudizio è comune a tutti gli intervistati che si trovano in situazioni familiari differenti quanto a numero ed età dei figli e a possibilità di contare su supporti esterni (servizi o rete parentale) e sull'aiuto del partner.

È interessante poi notare come il supporto aziendale ritenuto maggiormente significativo non consista, secondo gli intervistati, in una forma di orario ridotto ma, innanzitutto, nella disponibilità attenta dell'azienda e nella volontà di venire incontro alle esigenze dei dipendenti nel momento in cui esse si presentano [45]; la possibilità di gestire il lavoro in modo flessibile e la disponibilità a negoziare le esigenze consentono ai lavoratori di mantenere la giusta concentrazione, riducendo l'incidenza delle preoccupazioni personali e familiari sul rendimento lavorativo; il clima di lavoro, improntato alla fiducia reciproca, in un'ottica negoziale e infor-

43. Cfr. E. Dermott, *Time and Labour: Fathers and Childcare*, in "The Sociological Review", 53 Suppl. 2, 2005, pp. 89-103; Id., *Intimate Fatherhood*, Routledge, London 2008; J. Hearn, K. Pringle, *European Perspectives on Men and Masculinities, National and Transnational Approaches*, Palgrave Macmillan-Basingstoke, New York-Hampshire 2006; T. Miller, *Making Sense of Fatherhood*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

44. Il supporto garantito dall'azienda determina tuttavia un paradossale effetto boomerang, consistente in una scarsa considerazione o riconoscimento, specie in ambito familiare, del lavoro domestico. Ciò comporta – contrariamente alle motivazioni per le quali tale misura viene richiesta, ovvero quelle di avere più tempo a disposizione per sé e la famiglia – un aggravio considerevole della mole totale di lavoro (*paid* e *unpaid*).

45. Viene qui confermato quanto rilevato da Ganster, Fox, Dwyer, *Explaining Employees*, cit.: una maggiore autonomia e controllo nella gestione del proprio lavoro e la flessibilità dello stesso sono infatti elementi che riducono lo stress in misura superiore rispetto a una contrazione del numero di ore spese al lavoro.

male, fa sì che ogni caso venga valutato singolarmente nella sua totalità, con un'attenzione e valorizzazione della dimensione familiare; questo consente alle persone di guardare al futuro senza preoccupazione, certe dell'appoggio incondizionato dell'azienda.

Il rapporto che ogni singolo dipendente stabilisce con l'azienda non si caratterizza dunque come un legame con una realtà astratta, ma con una persona (sia essa l'AD, l'HR manager, il CSR manager, il diversity manager o il titolare stesso dell'azienda), con cui è possibile dialogare e discutere. Quest'ultimo elemento è di particolare rilevanza anche in contesti sociali caratterizzati da forti legami comunitari e da un decisivo apporto della rete parentale e amicale nella cura dei figli, che farebbe piuttosto presagire la mancanza di un bisogno/domanda di conciliazione; le politiche e le misure introdotte dall'azienda si rivelano quindi efficaci, in quanto al contempo garantiscono la copertura di un bisogno lasciato altrimenti scoperto dal sistema pubblico dei servizi, sono complementari rispetto al supporto parentale di cui già godono molte famiglie e, soprattutto, sono in grado di offrire una risposta tanto alle esigenze economiche e pratiche dei nuclei familiari quanto alle aspettative che essi esprimono in merito all'educazione dei figli.

Il nido aziendale viene pure apprezzato da più punti di vista: si tratta di una misura che, azzerando i tempi morti creati dagli spostamenti casa-servizio-lavoro, consente di trascorrere con il bambino il maggior tempo possibile; esso riveste poi una valenza educativa fondamentale, in quanto i bambini sono curati da pedagogiste ed esperti di educazione infantile e vengono abituati fin da piccolissimi all'interazione con i pari; tale servizio viene quindi giudicato positivamente soprattutto per la tranquillità psicologica della mamma; esso garantisce anche, diversamente da altre strutture, una continuità, grazie a periodi di chiusura decisamente ridotti. In alcune realtà vengono poi molto apprezzate le modalità relazionali e comunicative adottate dalla coordinatrice e dalle educatrici nel rapporto con ogni genitore, improntate al coinvolgimento, alla valorizzazione, al protagonismo dei genitori stessi; il servizio sembra quindi porsi come possibilità concreta di incontro per le famiglie. Positivamente viene poi giudicato il progetto pedagogico, di cui si coglie la cura, l'efficacia, la cultura sottesa, la disponibilità al confronto e l'investimento nella formazione. Il nido – di cui si coglie anche il vantaggio per l'azienda[46] – viene dunque ritenuto un privilegio da parte di chi ne usufruisce, a confronto con l'intera popolazione aziendale e la collettività. A fronte di una valutazione decisamente positiva, i genitori sono tuttavia costretti a rilevare alcuni svantaggi: il costo del servizio – in cui mancano sconti e riduzioni significativi per chi ha più di un figlio frequentante e una più equa strutturazione delle fasce di reddito – e la lontananza da casa.

Particolarmente apprezzate, soprattutto dalle mamme, sono poi le iniziative di *coaching*, accompagnamento, formazione e supporto, che consentono uno spazio di riflessione personale e di gruppo – mediante il confronto e la guida di un esperto –

46. Una diminuzione del turnover e un anticipato ritorno alla maternità, con il conseguente incremento della produttività.

sull'esperienza della maternità e sul rapporto/impatto di questa con il lavoro. Nelle realtà aziendali che hanno messo in atto tali percorsi di supporto e di accompagnamento al rientro è emersa infatti l'estrema utilità di uno spazio in cui potersi confrontare con altre persone che vivono le stesse problematiche, con cui condividere gioie e difficoltà.

Le interviste hanno poi sottolineato l'importanza della cultura aziendale all'interno della quale le misure conciliative vengono messe in atto: una cultura aziendale supportiva, che mostri di tenere al benessere del dipendente, porta ad avere lavoratori maggiormente soddisfatti e a una percezione, da parte degli stessi, di una minore problematicità nel gestire il doppio ruolo. È stato poi messo in luce il ruolo – in particolare l'attenzione e la sensibilità – del management, ancora più significativo rispetto a quello della cultura dell'intera azienda. Tale dato accomuna sia le piccole realtà imprenditoriali sia le grandi aziende, ove vengano previste specifiche funzioni deputate al rapporto, al confronto e al dialogo diretto con i lavoratori. Ciò sta a significare anche come sicuramente le iniziative di conciliazione siano imprescindibili per gestire il doppio ruolo, ma accanto agli strumenti pratici emerga la necessità di un sostegno di tipo psicologico e umano.

Un ulteriore elemento emerso dalle interviste, particolarmente per le mamme, è il desiderio di riuscire a conciliare la propria professione con la maternità senza essere costrette a una scelta o a una rinuncia forzata; una considerazione quindi della conciliazione quale processo complesso, culminante in un atto di libera scelta relazionale – non individuale o individualistica – a partire da un articolato percorso di riflessività, avente quale oggetto specifico elementi concreti di realtà[47] e la propria identità. Mi sembra a tal proposito significativo sottolineare come, nelle realtà aziendali ove sono stati proposti dei percorsi psicologici di supporto, le donne in particolare abbiano potuto accedere maggiormente alle proprie emozioni e ai propri vissuti, raggiungendo quindi un più alto grado di profondità relativamente alle tematiche affrontate. Investimento nella formazione e coinvolgimento dei dipendenti nelle differenti fasi – progettuale, implementativa e valutativa – sembrano dunque rappresentare elementi fondamentali sia per una valutazione positiva delle iniziative/misure/azioni conciliative sia per un maggior protagonismo aziendale dei lavoratori sia, infine, per una maggiore consapevolezza dei propri bisogni e conseguentemente per una sempre più chiara richiesta al management.

Determinante, tra le aree tematiche affrontate, è poi il tema dell'educazione dei figli: se da un parte si può infatti rilevare una chiara preoccupazione educativa e un forte investimento nella crescita dei figli, dall'altra la difficoltà nella conciliazione, i ritmi serrati imposti ai bambini, lo stress che anch'essi sembrano percepire e far proprio determinano nei genitori un forte senso di colpa; senso di colpa che le mamme in particolare provano sia nei confronti dei figli, per il fatto di poter essere poco presenti e di poter trascorrere poco tempo insieme a loro, sia nei confronti del lavoro

47. Tra questi possiamo identificare: sesso, età, grado di istruzione, stato civile, numero ed età dei figli, presenza o meno di una rete parentale o amicale di supporto, facilità/difficoltà di accesso ai servizi, reddito familiare, posizione occupazionale del partner, vicinanza al luogo di lavoro.

quando, per stare di più con la propria famiglia, vengono poste in secondo piano le incombenze lavorative e si ha un rallentamento produttivo.

La conciliazione, differentemente da come viene trattata in letteratura e nelle politiche, appare poi un *life-long task*, un compito evolutivo che differentemente si dipana lungo il ciclo di vita della coppia: gli intervistati lamentano infatti una maggiore necessità di conciliare al crescere dei figli, dato imputabile non solo al coinvolgimento degli stessi in attività extrascolastiche (danza, piscina, chitarra ecc.), ma all'affermarsi di maggiori problematiche ed esigenze connesse alla crescita stessa, che richiedono pertanto la presenza diretta dei genitori.

Elementi di criticità ravvisati dai dipendenti sono infine il pendolarismo – una tra le principali fonti di stress ed elemento negativamente influente sulla effettiva possibilità di conciliare famiglia e lavoro – e l'inadeguato e insufficiente investimento e intervento dell'attore pubblico, il quale sembra abdicare dalla propria responsabilità demandando tutto al privato; il costo spesso elevato e l'accesso limitato alle strutture presenti sul territorio – alcune di esse accolgono infatti i bimbi solo a partire dall'età della scuola dell'infanzia (3 anni) – rappresenta un grosso limite e un elemento di problematicità, soprattutto per chi ha figli piccoli e non può contare sull'appoggio della famiglia d'origine.

Dall'analisi di tutte le interviste con T-Lab emerge, coerentemente con quanto sinora evidenziato, una forte predominanza dell'ambito familiare: i lemmi maggiormente utilizzati rimandano infatti ad esso, seguito, nell'ordine, dal tema del lavoro e del tempo; è poi interessante rilevare come determinante, rispetto alla dimensione familiare, sia la genitorialità, mentre, rispetto all'ambito lavorativo, l'azienda.

Dall'analisi delle associazioni emergono alcuni aspetti di particolare interesse.

Il lemma "famiglia" co-occorre nelle stesse frasi con termini collegati alla dimensione lavorativa ("lavoro", "lavorativo", "lavorare"), temporale ("prima", "anni") e conciliativa ("conciliare"); nella famiglia sembrano trovare spazio differenti soggettività: è l'ambito in cui si sviluppa pienamente l'io e si inizia ad acquisire il senso del noi (*we-ness*); è il crocevia tra l'io e il mondo; fortemente intrecciato allo spazio della casa, viene tratteggiato come un ambiente umano in cui rilevanti sono le dimensioni di attenzione, dedizione ("dedicare"), pensiero ("pensare"), osservazione ("vedere") e vita ("vivere").

Il lemma "lavoro" co-occorre con la dimensione soggettiva ("io") e familiare ("famiglia"), ove uno spazio determinante è assunto pure dalla dimensione abitativa ("casa") e genitoriale ("bambino", "figlio"). Si tratta di un ambito fortemente connotato da un sentimento/desiderio di riuscita e affermazione ("arrivare", "riuscire"), dove si riscontrano anche criticità ("problemi") e dove è particolarmente avvertito il tema del tempo e della sua articolazione ("orario", "anni", "prima"), nonché della conciliazione ("conciliare", "permettere"). Esso tuttavia, come messo precedentemente in luce, non assume un carattere secondario, è parte integrante della vita e ne viene riconosciuto il contributo alla costruzione e realizzazione del sé ("per me").

Vi è poi una co-occorrenza tra il lemma "conciliare" – strettamente connesso agli ambiti della famiglia e del lavoro –, la dimensione temporale ("tempo", "oret-

ta") e le misure eventualmente utilizzabili ("servizi", "turno"). La conciliazione si articola a partire da un giudizio in cui, coscientemente o meno, la persona identifica un ideale di conciliazione – rispetto al quale si può anche percepire, nella vita di tutti i giorni, una certa distanza – che consente di chiarire maggiormente le proprie esigenze non in termini assoluti e immutabili ma a partire da un dato concreto di realtà, una situazione particolare anche temporalmente situata ("per adesso"). Lo sforzo, il tentativo di conciliare famiglia e lavoro, certamente gravato da un *time based conflict* ("correre"), viene tuttavia identificato come fruttuoso per il sé ("per me") e dai risultati positivi ("riuscire", "sottrarre", "libera", "mantenere"). Emerge un'idea della conciliazione come sfida, compito relazionale ("insieme") il cui esito è dunque quello di liberare tempo per sé ("libera", "sottrarre") e per le relazioni ritenute significative.

Da ultimo, il lemma "flessibilità" è, come prevedibile, associato alla dimensione temporale ("tempo", "oretta", "mese", "orario", "pomeriggio") e situazionale (può riguardare una linea di produzione o un reparto); esso è strettamente co-occorrente con altre misure di conciliazione ("turno", "scuola materna"), sottoposto a verifica e negoziazione nel tempo ("anni fa") e determinante effetti ("riuscire", "possibilità", "benefici") e giudizi positivi ("utile", "facile", "strategico").

2.4.2. Interviste al management

L'analisi delle interviste al management ha messo anch'essa in luce alcuni nuclei tematici fondamentali.

In primo luogo è emerso come determinante per l'attuazione di misure a favore della conciliazione famiglia-lavoro sia la presenza di una cultura aziendale e manageriale attenta al benessere del dipendente nella sua totalità. È interessante quindi approfondire il rapporto esistente tra i due *frameworks* culturali (azienda e management), l'influenza reciproca e il carattere determinante di ognuno sulle scelte attuate in ambito aziendale. Nello specifico, mentre nelle organizzazioni di grandi dimensioni un peso rilevante per la messa in atto di strumenti di conciliazione è dato dalla cultura aziendale e dalla responsabilità sociale d'impresa portata avanti dall'azienda, nelle organizzazioni di piccole dimensioni l'elemento prevalente che può qualificare (nel bene o nel male) il processo di conciliazione è giocato dai valori praticati dagli individui direttamente coinvolti e testimoniati dai loro comportamenti relazionali. In questi casi esercita un'incidenza preponderante lo stile di comportamento e l'intelligenza sociale praticata dalle figure imprenditoriali.

Accanto a ciò è emerso come le misure di conciliazione siano vincolate non solo alla dimensione dell'azienda – intesa in termini di fatturato, numero di dipendenti e presenza su differenti sedi –, ma anche alle caratteristiche familiari e socio-economiche dei dipendenti e socio-territoriali del contesto locale in cui la realtà aziendale è presente.

È stato poi messo in luce come una delle motivazioni fondanti l'ideazione di strumenti di conciliazione sia l'osservazione empirica di un aumento della popo-

lazione femminile aziendale, che porta le aziende a doversi interessare di questa nuova forza lavoro, la quale possiede esigenze specifiche e non ignorabili; parimenti, il forte investimento nella conciliazione è determinato da considerazioni, direttamente o indirettamente, *business oriented*: esso consente infatti non solo un miglioramento del clima aziendale e un incremento delle performance dei dipendenti, ma anche un aumento della qualità dei collaboratori – intesa come capacità di fidelizzazione e di attrazione di talenti – e una massimizzazione delle performance aziendali.

Sempre a questo proposito è stato evidenziato come, affinché un'iniziativa di conciliazione risulti realmente utile ed efficace, debba entrare a pieno titolo a fare parte della struttura aziendale; è così determinante un accurato coinvolgimento – specie in fase analitica, progettuale e implementativa – di tutta l'azienda nelle varie funzioni di competenza, coinvolgimento finalizzato esso stesso alla valorizzazione di tutti i soggetti presenti, siano essi erogatori o utenti.

Quale dunque il ruolo del management aziendale? Esso è stato tracciato con una interessante e chiara metafora in una delle interviste realizzate:

> Il compito di chi si occupa di welfare aziendale è, come quello dell'arredatore d'interni, di mettere in sinergia, in una visione euristica, tutti gli strumenti di welfare – perché il benessere lavorativo è assicurato da una variegata gamma di strumenti –, intendendo dunque tutti gli strumenti aziendali organizzativi: la retribuzione, il sistema premiante, gli stili di direzione, le polizze sanitarie, i servizi per l'infanzia, il sistema di comunicazione [...] tutto questo contribuisce al benessere organizzativo e tutto questo deve avere una coerenza anche con gli strumenti di conciliazione perché devono essere coerenti, non ridondanti, e devono essere finalizzati alla produttività dell'azienda evidentemente.

Dall'analisi di tutte le interviste con T-Lab emerge una forte predominanza dell'ambito lavorativo, seguito, nell'ordine, dal tema della persona/famiglia e delle misure di conciliazione; è interessante a tal proposito rilevare la forza della dimensione aziendale, quale ambito non solo di lavoro ma anche di appartenenza e riferimento, nonché la coerenza e l'interiorizzazione, da parte del management, della cultura aziendale, espressa da lemmi indicanti possesso ("nostro", 180; "proprio", 160); il *focus* sui termini "persona" e "bambino" – che pur riconosce la specificità e ricchezza di ognuno e valorizza la dimensione della generatività – tende infine a mettere in latenza la dimensione familiare, a non considerarla come un *unicum*, scorporandola piuttosto nei suoi elementi componenti e appiattendola sulla dimensione della cura.

Dall'analisi delle associazioni emergono alcuni aspetti di particolare interesse.

Occorre innanzitutto evidenziare delle co-occorrenze tra il lemma "azienda" e i soggetti ad esso connessi ("io", "persone", "dipendenti"); si tratta di una grande realtà che si dipana spesso lungo una dimensione temporale ("prima", "anni"). Oltre al tema del lavoro ("lavorare") assumono rilevanza anche l'attenzione ("cercare", "vedere") e la conciliazione, sottolineata, quest'ultima, anche dalla menzione di alcune misure conciliative ("asilo", "servizi"). Da ultimo, come poc'anzi evidenziato, vi è una co-occorrenza con lemmi indicanti possesso ("nostro", "proprio").

Nelle associazioni al lemma "lavoro" assumono invece particolare importanza le dimensioni temporale ("tempo", "orario"), situazionale ("posto") e personale ("io", "proprio"); si tratta di un ambito fondamentale di vita – come già rilevato per i dipendenti – fortemente connotato da un sentimento/desiderio di riuscita e affermazione ("riuscire", "livello"), ove si riscontrano anche elementi di criticità e perfettibilità ("problemi", "errore", "migliore"). I soggetti menzionati si posizionano, con gradi di prossimità differenti, rispetto ad esso: il lavoro riguarda infatti l'azienda, vista nella sua interezza, i dipendenti – di cui si valorizza la specificità in quanto persone –, l'ambito familiare degli stessi ("famiglia") e la collettività più ampia ("gente").

È interessante rilevare come i lemmi "famiglia" e "conciliazione", differentemente dalle analisi ai dipendenti, non presentino associazioni particolarmente significative; maggiormente pregnanti sembrano invece essere i lemmi "cultura" e "valutazione".

Analizzando le co-occorrenze possiamo evidenziare per il primo ("cultura") un nesso determinante con la dimensione temporale/processuale ("anni", "passo"); la cultura è un qualcosa che si costruisce – anche faticosamente ("sforzo") – nel tempo e si connota per un'elevata complessità: essa investe infatti vari aspetti della realtà aziendale, assume sfaccettature differenti a seconda delle posizioni lavorative occupate ("manager", "figura"), risente fortemente della dimensione e composizione aziendale ("gruppo") e infine consta di differenti azioni: sperimentazione, valorizzazione, associazione, diffusione. Improntata alla qualità e fiducia, e connotata secondo alcune dimensioni valoriali ("etico", "sociale", "buone"), rappresenta, per il management, un privilegio.

Da ultimo è interessante rilevare un'associazione del lemma "valutazione" con l'oggetto, la finalità e gli strumenti della stessa. La valutazione interessa infatti il personale, le sue esigenze e competenze, e non può prescindere dall'aspetto economico ("oggetto"); si tratta di un processo strutturato che, fondato sul rapporto tra azienda, management e dipendenti, si avvale di strumenti, figure ("assistente") e modalità specifiche; tale azione valutativa non è mai fine a se stessa ("mero", "sola"), ma, al contrario, ha finalità e funzioni precise, identificate dalle seguenti co-occorrenze: "facilitare", "crescere", "strutturare", "introdurre", "valutare", "premiare".

2.4.3. Un giudizio sui casi analizzati

Dalle analisi condotte emerge in generale una forte coerenza per quanto attiene, in particolare, la *mission*/cultura aziendale e la modalità con cui tali valori vengono quotidianamente tradotti nella realtà di ogni azienda e nelle misure conciliative concretamente attuate, il che rivela una trasparenza e chiarezza dei processi aziendali e delle modalità comunicative adottate.

I programmi conciliativi attuati risultano generalmente ben articolati, strutturati e coerenti nelle loro parti costitutive (analisi preliminare, progettualità *ad hoc*, realizzazione, valutazione *in itinere*).

Analisi preliminare e progettualità ad hoc

Se in linea di massima viene effettuata un'accurata analisi della potenziale popolazione target e dei suoi bisogni – fase comunque influenzata dalla cultura aziendale e dalla cultura specifica del management –, più carente e problematica appare invece l'individuazione delle risorse; vi è dunque la necessità di investire su una valutazione *ex ante* che consenta non solo di mettere in luce i bisogni – delle singole persone e della realtà aziendale come organizzazione –, ma anche di illuminare e valorizzare le risorse presenti in azienda, facendo leva su di esse per un'efficace riorganizzazione.

Occorre altresì rilevare un'estrema coerenza e linearità tra quanto evidenziato dall'analisi preliminare, ove effettuata, e l'aspetto progettuale e implementativo, favorito anche dall'utilizzo di una politica di informazione e comunicazione semplice e chiara – condotta sotto i principi della trasparenza, del dialogo e della partecipazione – e da un coinvolgimento diretto dei dipendenti in tutte le fasi, inclusa quella progettuale. Tale articolazione ha consentito, in molti casi, la progettazione e realizzazione di un complesso sistema di servizi, rivolti a tutta la popolazione aziendale, in quanto volti a rispondere ai bisogni di tutti e, al contempo, diversificati all'interno di ogni specifica sede e secondo le esigenze proprie del ciclo di vita familiare.

In alcuni casi, tuttavia, il progetto non si origina da una previa analisi della realtà aziendale, ma da elementi decisionali di altro ordine (un'intuizione del management, scelte e strategie aziendali ecc.); nelle piccole aziende capita poi che le misure conciliative adottate non derivino da un rigoroso processo di ideazione e progettazione, quanto piuttosto dalla pratica di tutti i giorni e dalla necessità/volontà di risolvere i diversi problemi che si presentano. Le caratteristiche stesse della popolazione aziendale e del territorio in cui tali aziende si trovano rendono la conciliazione famiglia-lavoro una questione meno evidente; se certamente il fatto che la conciliazione non venga avvertita come un problema specifico – piuttosto insito nella normale gestione e organizzazione lavorativa – rappresenta un buon punto di partenza per un efficace affronto della stessa, ponendo immediatamente gli attori in un'ottica risolutiva, occorre tuttavia evidenziare il rischio di una tale mancanza di riflessività: l'assenza di un'analisi della domanda specifica e di una progettualità *ad hoc*, che consentirebbero altrimenti di verificare la presenza di bisogni latenti, non espressi da parte di dipendenti, favorendo un dialogo costruttivo tra management e lavoratori maggiormente focalizzato sulle scelte conciliative. Per contro, in tali realtà, il dialogo e il coinvolgimento dei dipendenti assume un carattere diretto e personale e rappresenta un elemento positivo, utile a velocizzare i processi, a favorire l'emergere di richieste e sicuramente adeguato alla cultura e allo stile gestionale aziendale.

Realizzazione

Per quanto attiene alla fase implementativa vera e propria, è interessante rilevare come ad essa si sia spesso accompagnata un'azione formativa, tesa a modificare le pratiche quotidiane in merito alla gestione dei tempi e alle modalità di organizza-

zione del lavoro e, più in generale, finalizzata a introdurre e istituzionalizzare in azienda una vera e propria "cultura della conciliazione"; oltre a realizzare specifici interventi conciliativi, tale fase ha quindi parallelamente messo a tema le pratiche, le culture del lavoro consolidatesi in azienda, identificando dunque nel lavoro stesso, più che nella condizione familiare, l'origine della difficile conciliabilità dei mondi vitali; si è dunque cercato, mediante appositi interventi formativi, di scardinare una cultura lavorista e presenzialista, creando le condizioni affinché la conciliazione potesse trovare legittimazione da un punto di vista culturale e giungesse a essere praticata e istituzionalizzata nella normale prassi aziendale. Per catalizzare tale cambiamento si è dunque puntato sul coinvolgimento dei ruoli direttivi, nella convinzione che tale nuovo approccio alle risorse umane e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro necessitasse di esempi concreti e autorevoli, tali da facilitare la circolazione del messaggio entro la popolazione aziendale e garantire ad esso una maggiore risonanza.

Monitoraggio in itinere *e valutazione* ex post

Ove effettuata, la valutazione – *in itinere* e finale – assume un ruolo fondamentale nei processi, nell'organizzazione e nella cultura aziendale: viene infatti approntato un sistema valutativo, complesso e differenziato, in grado di cogliere appieno la rispondenza del singolo intervento/misura all'obiettivo originario e un conseguente riadeguamento dello stesso progetto. Le aziende che si muovono secondo questa linea direttrice appaiono dunque molto flessibili, in grado di adattarsi ai cambiamenti e di modificare l'offerta dei servizi a seconda delle esigenze che mano a mano compaiono.

Nelle piccole e medie imprese il processo di valutazione avviene invece attraverso riunioni allargate dove si discute a livello generale delle questioni aziendali, per lo più di tipo tecnico (legate al lavoro) ma anche di tipo organizzativo; in tali realtà, la valutazione non è quindi specificamente centrata sulla conciliazione tra famiglia e lavoro. Come già sottolineato per la fase progettuale, occorre qui evidenziare il doppio versante di questa modalità organizzativa: se da una parte il processo di valutazione si basa prevalentemente su modalità informali, più fluide, rapide e semplici, dall'altra il rischio è che tale processo valutativo avvenga in assenza di una riflessione specifica sul senso di quanto si sta facendo.

Quale elemento di perfettibilità, per tutte le realtà esaminate, segnalerei dunque un maggior investimento nella fase di valutazione (*in itinere* e finale), che consente di cogliere appieno la rispondenza della singola misura all'obiettivo originario e di affinare gli indicatori utilizzati giungendo all'identificazione di una vera e propria *key performance*.

Per quanto riguarda nello specifico la misurazione dell'efficienza, possiamo rilevare, tra quanti la effettuano, un miglioramento del clima aziendale – inteso come una maggiore condivisione della *mission* aziendale, un incremento del rapporto fiduciario tra dipendenti e manager, un aumento della motivazione e del livello di soddisfazione del dipendente e una riduzione dello stress; un incremento delle perfor-

mance dei dipendenti – nei termini di maggiore partecipazione ai processi aziendali, sviluppo di capacità e competenze, riduzione dei tassi di assenteismo e dei ritardi, aumento della produttività; un aumento della qualità dei collaboratori – come capacità di attrarre e trattenere talenti e conseguentemente come riduzione del turnover; infine, una massimizzazione delle performance aziendali intese come rafforzamento dell'immagine aziendale, crescita dello *shareholder value*, miglioramento delle performance finanziarie e riduzione dei costi aziendali.

Per quanto riguarda invece la valutazione dell'efficacia, possiamo riscontrare una decisa soddisfazione del personale non solo relativamente alle misure di conciliazione – delle quali viene altresì apprezzata la rilevanza[48], ovvero la capacità delle stesse di fornire una risposta ai bisogni esistenti –, ma soprattutto per la modalità gestionale e organizzativa concretamente adottata in azienda e dal management.

Tale esito positivo ha origine dal già menzionato nesso esistente tra analisi, progettualità e implementazione, nonché dalla volontà di offrire servizi diversificati secondo le esigenze specifiche di ciascuno, adattabili alle varie fasi di vita del dipendente e dunque ai conseguenti cambiamenti delle necessità familiari. A fronte di ciò, molte aziende sono intenzionate a investire sempre più in un monitoraggio costante delle iniziative, affinché l'offerta possa rispondere ai bisogni reali e alle esigenze che emergono tra i dipendenti e nell'azienda; solo tale processo può infatti consentire di affinare la riflessività aziendale e la conseguente progettazione di misure sempre più efficaci.

Le aziende esaminate sembrano poi distinguersi non solo per la cura rivolta alle esigenze dei dipendenti – considerati nella loro totalità come cittadini aventi una famiglia e una vita al di fuori dell'azienda – ma anche per l'attenzione e l'apertura al territorio e per la creazione di partnership nella e a sostegno della comunità locale, rispetto alla quale si pongono in un rapporto sussidiario, non meramente compensatorio/suppletivo. Sottesa è dunque la volontà di integrare l'azienda con il mondo esterno che la circonda, alla ricerca di un radicamento nel tessuto sociale; interessante è infatti rilevare come, per tutte le attività/misure proposte e attuate in azienda, si guardi prima con attenzione al territorio, per vedere cosa può offrire e quali eventualmente siano le carenze, senza dunque sostituirsi ad esso, ma in una logica di completamento e compensazione che culmina nella realizzazione di buone partnership.

Se certamente il valore e il contenuto innovativo di taluni progetti è ravvisabile nell'accurato coinvolgimento di tutta la realtà aziendale nelle varie funzioni di competenza, finalizzato esso stesso alla valorizzazione di tutti i soggetti presenti e a una progressiva familiarizzazione – intesa quale coinvolgimento delle reti primarie/familiari –, è necessario evidenziare, quale elemento di perfettibilità, un maggiore coinvolgimento ed *empowerment* dei dipendenti, tanto nella fase di mappa-

48. La rilevanza – ovvero l'ampio numero di beneficiari di un intervento in un determinato contesto aziendale – è garantita non solo dalla differenziazione e complessa articolazione delle misure conciliative proposte, ma anche dalla considerazione delle stesse nell'ambito di una cultura ampia e comprensiva che consente di attribuire loro un carattere di "evento aziendale" pur in caso di iniziative rivolte a una minoranza della popolazione aziendale.

tura del bisogno, definizione e progettazione delle misure, quanto nella valutazione delle stesse.

Da ultimo, pur riconoscendo la coerenza con la cultura aziendale e con altre iniziative già in essere, occorre interrogarsi circa gli elementi distintivi di tale *framework* valoriale, che rischiano di valorizzare la famiglia quale fatto totalmente privato e personale e tendono a focalizzare maggiormente l'attenzione sui singoli membri componenti piuttosto che sull'unità singolare e la ricchezza che ciascuna famiglia porta. Parimenti, una distorta considerazione della realtà familiare determina la permanenza di un'impronta paternalistica nelle politiche e nelle prassi aziendali, un'impronta che da un lato è garanzia di un'attenzione tangibile alle esigenze e alle richieste dei dipendenti, dall'altro, tuttavia, non sempre si traduce in esplicite *policies* ma si compone talvolta di concessioni aziendali fatte a fronte di specifiche richieste. Le politiche di conciliazione vanno invece concepite sempre di più «come dispositivi di investimento per generare benessere sociale, non come elargizioni assistenzialistiche alle famiglie, né come meri strumenti per le pari opportunità e neppure come meccanismi per generare più occupazione o lavoro»[49]. Per far ciò è necessario che si affermi maggiormente, sia tra i lavoratori sia da parte del management, un paradigma che riconnetta in maniera riflessiva e sussidiaria lavoro, famiglia e benessere, consentendo quindi un reale sostegno della libertà di scelta familiare e una maggiore attenzione al ciclo di vita individuale e familiare.

Le analisi condotte mostrano, infine, come possa esserci una prima e significativa risposta alle problematiche di conciliazione solo laddove l'impresa comprenda il ruolo centrale che è chiamata a giocare nello sviluppo socio-economico del territorio cui appartiene, arrivi a interiorizzarlo e dunque a svolgerlo con consapevolezza, adeguando continuamente lo stesso welfare aziendale alle mutate esigenze e dinamiche familiari, demografiche, sociali.

Una questione fondamentale ad esso connessa concerne, da ultimo, il ruolo delle aziende entro il sistema di welfare territoriale. Come alcuni *case studies* hanno evidenziato, le imprese spesso svolgono una funzione addirittura sostitutiva di quella in capo all'attore pubblico, in quanto cercano di tappare le falle di un sistema di protezione sociale tradizionalmente poco generoso nei confronti della famiglia e delle sue funzioni. Il loro intervento, ancorché rilevante e talvolta illuminato, è tuttavia intrinsecamente limitato per natura; ciò richiama l'opportunità di un passo avanti: si tratta dell'inclusione a pieno titolo dell'impresa tra gli attori del welfare locale, non soltanto in veste di erogatore di servizi, ma anche e soprattutto nei termini di una sua compartecipazione, in chiave sussidiaria, alla definizione degli obiettivi, della struttura e degli standard del welfare stesso. È necessaria dunque l'emergenza di una governance riflessiva e sussidiaria tra i diversi attori sociali implicati nella conciliazione (Stato, aziende, terzo settore, famiglie).

Affinché ciò si realizzi, occorre investire su tre sostanziali vettori di cambiamento[50]:

49. Prandini, *Come conciliare la soggettività*, cit.
50. *Ibid*.

– sostenere e finanziare l'emergere di dispositivi di welfare aziendale *family friendly* entro una nuova cultura di *corporate citizenship*, nell'ambito di un welfare societario plurale fondato su sussidiarietà e solidarietà; in questo senso il sostegno alla conciliazione, come ben evidenziato da alcuni autori[51], rientra a pieno titolo nella CSR e anzi, a mio avviso, può rappresentare il link principale tra l'ambiente sociale esterno e interno, consentendo altresì il passaggio dalla *corporate social responsibility* alla *corporate family responsibility*;
– ripensare la connessione profonda tra sistema economico e territoriale giungendo alla definizione di patti territoriali in materia di conciliazione;
– diffondere, supportare e finanziare attività consulenziali volte alla progettazione, implementazione e valutazione di azioni o politiche di conciliazione.

51. M. Molteni, S. Bertolini, M. Pedrini, *Il mestiere di CSR manager*, Il Sole-24 Ore, Milano 2007; M. Pedrini, C. Petri, *Politiche e misure di conciliazione nelle aziende socialmente responsabili*, in S. Annoni (a cura di), *Famiglia e lavoro in Lombardia. L'esperienza del Progetto e Premio FamigliaLavoro, prima edizione*, ALTIS-Regione Lombardia, in "Quaderno, Imprese e Responsabilità sociale: imparare dall'Esperienza", 3, 2009, pp. 21-9 (http://altis.unicatt.it/sites/altis.unicatt.it/files/ALTIS_I_parte.pdf).

3

Welfare aziendale: buone pratiche di conciliazione famiglia-lavoro in Emilia-Romagna e Veneto

di *Elena Macchioni*

3.1
Il disegno della ricerca empirica: tema, soggetti coinvolti, strumenti d'indagine

L'obiettivo di questa ricerca è lo studio dei pacchetti di welfare realizzati dalle imprese, intesi come dimensione interna della loro responsabilità sociale. L'ipotesi forte che guida il lavoro è la seguente: i dispositivi di welfare aziendale producono un aumento del benessere (personale, familiare e lavorativo) del dipendente, percepibili anche all'interno delle relazioni familiari. Il miglioramento del clima lavorativo, e il benessere percepito a livello di vita personale e familiare, permettono all'azienda di fidelizzare il dipendente, abbattere i tassi di turnover, diminuire l'assenteismo, migliorare la qualità del prodotto e/o servizio offerto. Lo studio rappresenta uno dei primi tentativi d'individuazione dei meccanismi che permettono alle misure di welfare aziendale di attivare il circolo virtuoso tra benessere personale familiare e lavorativo del dipendente e produttività aziendale.

Nello studio sono state coinvolte 4 imprese – diverse per settore produttivo e per dimensioni – individuate grazie alla rilevanza locale e nazionale dei loro pacchetti di welfare aziendale. Si è trattato di un'indagine esplorativa, effettuata attraverso la metodologia qualitativa degli studi di caso; le realtà scelte non sono in nessun modo rappresentative del mondo produttivo nazionale. Gli strumenti d'indagine sono stati predisposti utilizzando l'approccio metodologico proposto dalla teoria relazionale nelle precedenti ricerche sul tema della conciliazione famiglia-lavoro[1].

L'indagine è stata strutturata in tre fasi che hanno permesso di coinvolgere tre tipologie di soggetti coinvolti a diverso titolo nelle politiche di welfare aziendale: *a*) i referenti risorse umane delle aziende sono stati coinvolti per conoscere i pacchetti di welfare e comprendere la cultura aziendale che ne ha permesso la realizzazione (4 interviste in profondità); *b*) i dipendenti che fruiscono delle misure di welfare aziendale (80 dipendenti in totale, raggiunti attraverso interviste in profondità e *focus*

1. P. Donati, *Teoria relazionale della società*, FrancoAngeli, Milano 2003; Id., *Manuale di sociologia della famiglia*, Laterza, Roma-Bari 2006; P. Donati, R. Prandini (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia*, FrancoAngeli, Milano 2006; Idd. (a cura di), *La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano di politiche familiari*, FrancoAngeli, Milano 2008.

groups)[2], sono stati coinvolti per analizzare l'impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla loro vita personale, familiare e lavorativa; *c*) i partner dei dipendenti (sono stati distribuiti 80 questionari ai dipendenti che prevedevano l'autocompilazione da parte dei partner, ne sono stati restituiti 62) sono stati coinvolti per comprendere l'impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla vita familiare. L'universo dei dipendenti è stato selezionato grazie al supporto degli uffici HR, che hanno cercato di creare gruppi eterogenei rispetto alle seguenti variabili: sesso, età, composizione del nucleo familiare, posizione professionale. Questa eterogeneità ha permesso di individuare i diversi carichi di cura, le risposte date e il ruolo dei dispositivi di welfare aziendale nella quotidiana articolazione di responsabilità familiari e lavorative.

3.2
Studio di caso Tetra Pak (sede di Modena)

Tetra Pak è un'azienda multinazionale che produce sistemi integrati per il trattamento e il confezionamento di alimenti. L'azienda fu fondata nel 1951 a Lund (Svezia), da Ruben Rausing e Erik Wallenberg. Il nome dell'azienda deriva dalla forma a tetraedro dei primi contenitori fabbricati per la conservazione e il trasporto degli alimenti. Oggi Tetra Pak fa parte del gruppo Tetra Laval, opera in 59 stabilimenti, ha 77 uffici commerciali e impiega oltre 20.000 dipendenti in tutto il mondo. Ogni anno, più di 100 miliardi di confezioni Tetra Pak sono distribuite in oltre 150 mercati. Lo stabilimento Tetra Pak di Modena è stato inaugurato nel 1979. Il numero di dipendenti della sede di Modena è oggi di 695 persone. A Modena, oltre all'assemblaggio delle macchine, vengono svolte anche attività di ricerca e sviluppo.

3.2.1. Responsabilità sociale d'impresa e welfare aziendale: la cultura manageriale

La responsabilità sociale d'impresa (RSI) in Tetra Pak è parte integrante della cultura e della gestione dell'organizzazione stessa. La RSI è stata definita dai referenti delle risorse umane il DNA dell'azienda. Si tratta della "normale" modalità di interazione con i propri *stakeholders*. Nell'intervista ai referenti HR, in linea con i documenti aziendali, è emersa una visione organica di RSI che comprende sia dimensioni interne sia esterne, attuate attraverso un obiettivo unitario: "proteggere la bontà".

La dimensione del welfare aziendale è presentata dai referenti come dimensione interna e fondante la RSI. Tetra Pak ritiene che i propri collaboratori siano la risorsa essenziale per l'esistenza stessa dell'impresa e offre loro una ricca gamma di dispositivi di articolazione delle responsabilità lavorative e familiari. Per quanto riguarda l'area degli strumenti di sostegno al reddito, Tetra Pak prevede il pia-

2. Per la parte di analisi metodologica cfr. AA.VV., *Focus Groups in the Social Research*, Sage, London 2001 (trad. it. *I focus group nella ricerca sociale*, Erickson, Trento 2002); D. della Porta, *L'intervista qualitativa*, Laterza, Roma-Bari 2010; M. Cardano, *La ricerca qualitativa*, il Mulino, Bologna 2011.

no benefit, integrazione dell'assegno di maternità nel periodo di congedo parentale e convenzioni con esercizi commerciali. Il piano benefit presenta una struttura a base fissa e una struttura "opzionale". La parte base è costituita da: una polizza assicurativa a copertura delle spese ospedaliere e per alta diagnostica, valida per il dipendente e il relativo nucleo familiare fiscalmente a carico; una copertura assicurativa per infortuni professionali ed extraprofessionali; un concorso alle spese di trasporto pubblico. I benefit di base racchiudono i valori principali della cultura aziendale: la tutela della salute del dipendente e la tutela dell'ambiente. I benefit opzionali coprono quattro aree: rimborso rette asilo nido e scuola materna, *baby-sitting*, colf e badanti; rimborso delle spese scolastiche; rimborso delle attività sportive; un'ulteriore polizza per spese mediche specialistiche oppure una pensione integrativa.

Nel 2010 la direzione e la RSU interna hanno siglato un accordo che prevede l'integrazione del 50% dello stipendio delle donne che fruiscono del congedo parentale fino al compimento dei dodici mesi del bambino. Questa misura è stata inserita per accrescere la libertà di scelta delle donne rispetto alle modalità di cura dei propri figli.

Rispetto alle misure in attuazione della normativa nazionale, Tetra Pak concede il part-time ai dipendenti che ne fanno richiesta per particolari esigenze personali e familiari. La possibilità di rinegoziare il part-time ogni anno permette all'azienda di rivedere le posizioni dei propri dipendenti in base al carico di lavoro, e permette al dipendente di progettare l'organizzazione familiare su base annua e di decidere se rientrare full-time. L'azienda mette a disposizione del proprio personale anche la banca ore affinché il singolo possa decidere di accumulare le proprie ore di straordinario e utilizzarle per chiedere permessi orari legati a necessità personali e familiari. L'azienda ha, inoltre, implementato diversi dispositivi di welfare riferiti all'area dell'organizzazione innovativa di orari e spazi di lavoro. In Tetra Pak, la cultura aziendale, improntata a costruire con il dipendente un rapporto basato sulla fiducia e sulla trasparenza, ha permesso che venisse abolita la timbratura del cartellino e fosse inserita un'ampia flessibilità in entrata e in uscita. I dipendenti autocertificano la propria presenza in azienda tramite un "software presenze" accessibile dai computer presenti in ufficio, il manager controlla mensilmente le ore effettive lavorate dal collaboratore. L'eliminazione della timbratura del cartellino può essere ritenuta un dispositivo di conciliazione indiretto, poiché permette ai collaboratori di non vivere con ansia l'arrivo al lavoro, potendo gestire le proprie necessità personali e familiari. All'interno dell'azienda esistono, inoltre, due modelli di telelavoro: il telelavoro classico e il "telelavoro Tetra Pak". Quest'ultimo consiste in una modalità organizzativa che prevede che ciascun dipendente, secondo le proprie necessità e in accordo con il proprio manager, decida di svolgere una parte di lavoro da casa[3], attraverso l'utilizzo di un computer portatile dotato di connessione Internet. Il *one sickness day*, infine, prevede che il dipendente, in caso di indisposizione, possa assentarsi dal lavoro per un giorno senza dover presentare alcun certificato medico. Tetra Pak ha

3. Per un ammontare di ore settimanali non superiore al 20%.

messo a disposizione dei propri dipendenti anche dei veri e propri servizi di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. I servizi attivi sono i seguenti: mensa interna, medico aziendale, navetta bus, palestra aziendale, asilo nido, scuola elementare internazionale. Inoltre, a partire dall'ottobre 2009, grazie a una sperimentazione avviata con i fondi dell'art. 9 della legge 53/2000, sono state inserite nuove azioni positive. L'azienda ha presentato al Dipartimento per le politiche della famiglia, alla scadenza di ottobre 2008, il progetto *Tetra Pak protegge il benessere dei suoi collaboratori*, finanziato per il 50%. I dispositivi attivati sono i seguenti: servizi di risparmio tempo (servizio lavanderia in azienda, prenotazione e consegna di biglietti per eventi culturali-concerti ecc.), servizi di cura per la persona, servizi di cura per la casa, servizi dedicati alla mobilità, centro estivo per i figli dei dipendenti, misure dedicate al sostegno della genitorialità (*parents program*). Vediamo nei dettagli i diversi servizi.

La mensa è interna all'azienda e la gestione è appaltata a una cooperativa di ristorazione. Il costo del pasto è a carico dell'azienda, a fronte di un contributo simbolico (inferiore all'euro) del dipendente. Per il benessere psicofisico dei propri dipendenti Tetra Pak ha allestito nel piano inferiore dello stabilimento una palestra, e mette a disposizione una volta alla settimana un medico per visite, rilascio di certificati e prescrizione di farmaci. L'azienda, in accordo con i propri valori di tutela dell'ambiente, ha messo a disposizione un servizio gratuito di trasporto pubblico. Il bus navetta fa capolinea in due punti strategici interni alla città e accompagna i dipendenti in azienda; il servizio è attivo anche al pomeriggio per il rientro. I servizi pensati per la cura dell'infanzia sono l'asilo nido, con servizio di centro estivo, e la scuola internazionale. L'asilo nido è stato inaugurato nel 2003, sorge ad un chilometro di distanza dallo stabilimento, su un terreno concesso dal Comune. L'edificio e l'arredo interno sono stati curati dall'azienda che ha potuto usufruire, per una quota pari al 40%, di finanziamenti regionali. L'azienda ha stipulato con il Comune un contratto di usufrutto gratuito della struttura e ha affidato a una cooperativa la gestione dell'asilo. La parte di gestione economica amministrativa del servizio è in modalità *open booking* con l'azienda per dimostrare il coinvolgimento diretto e il monitoraggio dell'impresa rispetto al servizio creato. L'asilo può ospitare un massimo di 48 bambini di età compresa fra 0 e 3 anni; dodici posti sono riservati al Comune, mentre i posti restanti sono riservati ai figli dei dipendenti Tetra Pak e, nel caso, ai dipendenti delle imprese limitrofe. Il costo del servizio per il dipendente è parificato al costo del servizio pubblico, mentre l'azienda copre la parte di retta che differenzia il costo del servizio pubblico rispetto a quello privato. Tetra Pak, infine, offre ai figli dei propri dipendenti una scuola elementare internazionale e mette loro a disposizione uno scuolabus. Le azioni realizzate, grazie al finanziamento *ex* art. 9 della legge 53/2000, sono gestite dall'azienda tramite l'Intranet aziendale; con apposita password anche i familiari dei dipendenti, a seconda delle necessità, possono accedere dal computer di casa al programma dedicato al *work life balance*. Attraverso il portale è possibile richiedere il servizio lavanderia, selezionando la tipologia e il numero di capi da lavare e/o stirare per poi consegnare/ritirare i capi al lavandaio che è presente in una sala interna dell'azienda due volte la settimana. Il pagamento del servizio avviene direttamente al lavandaio al momento del ritiro dei capi. Rispetto ai

servizi di risparmio tempo, il programma prevede anche un collegamento dedicato al portale di *Ticket-one* tramite il quale viene gestita la richiesta di prenotazioni di biglietti per eventi culturali e concerti, con consegna degli stessi in azienda. Rispetto al tema della mobilità sostenibile il portale gestisce l'organizzazione dei pool di auto in base alle zone di residenza e agli orari di lavoro dei dipendenti che desiderano utilizzare la modalità *car sharing*. Tramite il portale è possibile acquistare gli abbonamenti ai trasporti pubblici urbani e richiedere servizi alla persona e per la cura della casa. Per quanto riguarda la cura della persona, i servizi attivi sono: baby-sitter, assistente socio-sanitario, operatore socio-assistenziale. Per quanto riguarda la gestione della casa i servizi attivati sono: pulizie, pulizia della caldaia, interventi di manutenzione ordinaria e/o straordinaria che richiedono l'intervento di un artigiano (idraulico, elettricista, vetraio, imbianchino ecc.). I servizi possono essere attivati dal dipendente secondo due modalità: modalità *care emergency*, modalità ordinaria. La modalità *care emergency* viene attivata secondo la percezione soggettiva di un momento critico della propria vita, in tal caso il costo della prestazione è a carico dell'azienda che, in riferimento ai valori aziendali di libertà e responsabilità, si riserva di valutare le condizioni di emergenza affinché venga fatta una buona e corretta gestione dei fondi. La richiesta di servizi secondo modalità ordinaria prevede, invece, che sia il singolo a liquidare il professionista contattato con un pagamento con carta di credito o bonifico tramite Intranet. Gli erogatori sono stati selezionati dall'azienda con il supporto di un'agenzia esterna.

Tra le misure attivate vi è il *parents program*, un progetto dedicato al sostegno della maternità e paternità dei dipendenti, anch'esso un'azione pilota finanziata con i fondi previsti dalla legge 53/2000 e con un portale dedicato. Questo programma ha l'obiettivo di affiancare il manager e la donna nel periodo precedente l'assenza per maternità, durante l'assenza e nella fase di rientro. Il progetto ha, dunque, una doppia finalità: fornire al manager nuovi strumenti per gestire le maternità, dimostrare alla dipendente un'attenzione e vicinanza in un periodo peculiare della sua vita in cui vengono ridefiniti i compiti lavorativi e quelli di cura. A questo proposito le azioni previste sono tre: *keep in touch*, *stay tuned*, *counselling*. Le prime due azioni vengono gestite internamente dal manager attraverso quattro momenti, denominati *keep days*, in cui vengono pianificate le azioni inerenti alle fasi della maternità. L'azione *keep in touch* prevede che durante l'assenza dal lavoro la donna, se lo desidera, rimanga aggiornata rispetto al lavoro del suo team e alle novità aziendali. L'azione *stay tuned* prevede che la donna pianifichi, un mese prima del suo rientro, la formazione rispetto alla mansione che andrà a ricoprire. È inoltre previsto che un mese prima dell'assenza, e fino a tre mesi dal rientro al lavoro, la donna possa usufruire di un PC aziendale con connessione Internet per rimanere aggiornata e svolgere parte delle sue attività in modalità telelavoro. Per creare una rete di mamme disponibili al confronto con le colleghe, le mamme che concludono il processo vengono invitate a partecipare agli incontri dedicati al pre-parto per affiancare le colleghe e condividere con loro l'esperienza. Il *counselling* viene realizzato all'interno di piccoli gruppi e prevede due incontri prima del parto e quattro incontri dopo il parto. Questa attività è gestita da consulenti esterni che si rapportano direttamente con

le lavoratrici madri e che si interfacciano con l'azienda solo nel caso in cui occorra dirimere questioni specifiche inerenti ai rapporti lavorativi.

Durante l'estate del 2010, grazie ai fondi del Dipartimento per le politiche della famiglia, l'azienda ha organizzato centri estivi per i figli dei dipendenti. I centri hanno coinvolto bambini d'età compresa fra 3 e 6 anni e fra 6 e 12 anni. L'azienda, in linea con i valori che promuove, ha organizzato le attività d'intrattenimento all'interno di una fattoria didattica e di un'oasi del WWF, per sensibilizzare i bambini alla bellezza della natura e al rispetto dell'ambiente. L'organizzazione prevedeva che l'azienda coprisse i costi di trasporto dei bambini dalla sede aziendale alle aree naturali, mentre ai genitori veniva chiesto un contributo per le attività ricreative svolte. Hanno aderito all'iniziativa 45 dipendenti, per un totale di 78 bambini. Il 96% dei genitori ha espresso un giudizio sull'iniziativa compreso fra abbastanza gradito e moltissimo gradito chiedendo che l'esperienza venisse ripetuta l'anno successivo. Quanto appena descritto dimostra che l'azienda ha attivato al suo interno un welfare aziendale molto differenziato per rispondere alle esigenze dei dipendenti nelle diverse fasi del ciclo di vita familiare.

3.2.2. Vincoli-opportunità realizzativi e programmi di valutazione del welfare aziendale

L'analisi dettagliata dei fattori abilitanti e disabilitanti è importante poiché permette di individuare gli elementi sui quali investire per il miglioramento del welfare interno. In Tetra Pak si può osservare che l'elemento che fa da volano all'intero sistema è la cultura aziendale, centrata sull'importanza rivestita dalle risorse umane nel processo produttivo. A questo fattore si affianca la disponibilità di utili aziendali da investire, condizione necessaria ma non sufficiente per azioni di welfare. L'elemento culturale da opportunità può trasformarsi in vincolo: se la cultura aziendale non viene interiorizzata da tutti i collaboratori, vengono adottate logiche di *management mainstream* che non permettono la realizzazione di determinati dispositivi anche là dove previsti. Tra i fattori abilitanti vi è anche il "buon nome" che l'azienda ha saputo crearsi nel territorio in cui è insediata, catalizzatore per l'avvio di relazioni di cooperazione con gli attori esterni. I rapporti con l'amministrazione pubblica locale sono definiti buoni e si sono rivelati preziosi rispetto alla realizzazione dell'asilo aziendale. Non è di uguale natura la relazione con l'apparato statale e la sua burocrazia. Le leggi e la burocrazia delle amministrazioni pubbliche sono descritte dalle referenti aziendali come una vera e propria "gabbia d'acciaio". Tetra Pak prevede un articolato sistema di monitoraggio e valutazione delle misure in atto. Il principale strumento di valutazione è il bilancio sociale globale, che viene affiancato da un'analisi di clima annuale. L'azienda ha individuato un ulteriore strumento di valutazione dei servizi offerti e di rilevazione dei bisogni: si tratta di un software, disponibile sul computer di ciascun dipendente, che permette di inserire commenti, giudizi e richieste rispetto ai singoli dispositivi in essere. Tramite lo stesso programma viene restituito un feed-back al dipendente e periodicamente vengono analizzati gli elementi presenti nel database per poter individuare soluzioni coerenti con le richieste avanzate.

L'azienda, tenendo conto delle valutazioni e del monitoraggio fatto e guardando al futuro del welfare interno, afferma di desiderare che al termine della sperimentazione secondo l'art. 9 della legge 53/2000 possano essere strutturate. La volontà è quella di estendere il *parents program* anche ai padri in congedo parentale e ai dipendenti che adottano un bambino.

3.2.3. Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla vita dei dipendenti

Dalle interviste emerge che le necessità di conciliazione famiglia-lavoro riguardano principalmente: la cura e l'accudimento dei figli, non solo in età prescolare, ma anche in fase adolescenziale, e la ricerca dell'equilibrio fra l'identità personale e l'identità professionale. In alcuni casi, infatti, accade che il ruolo professionale travolga interamente la vita dell'individuo spingendolo a utilizzare tutti gli strumenti che sono in suo possesso per liberare tempo da dedicare al lavoro e ai suoi obiettivi di crescita professionale.

Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla sfera di vita personale dei dipendenti

Gli intervistati sono concordi nell'affermare che la sfera personale è quella maggiormente sacrificata dalle soluzioni trovate per mantenere l'equilibrio fra vita lavorativa e vita professionale. Tutti gli intervenuti faticano a ritagliarsi spazi da dedicare alla cura di se stessi, dei propri hobby e interessi. I dipendenti con figli piccoli spesso rinunciano completamente agli spazi personali, nella consapevolezza che il tempo libero dal lavoro occorre dedicarlo alla famiglia, rinunciando al tempo per sé. Questa è la costante presente nei racconti di chi ha figli. In realtà nei racconti degli intervistati che non hanno figli o hanno figli grandi si ritrova la stessa difficoltà perché, forti dell'assenza di persone di cui prendersi cura, vi è la tendenza a dedicare un numero crescente di ore al lavoro. Altri dipendenti riescono a ritagliarsi dei momenti per sé, usufruendo della flessibilità oraria e della banca ore. In qualche caso lo spazio per la cura personale è creato grazie alla collaborazione del partner che, durante il fine settimana, si occupa dei figli mentre il dipendente si ritaglia spazi per la cura di sé. Infine è bene sottolineare che il benessere personale è percepito dai dipendenti anche nei termini di una riduzione, e talvolta assenza, di stress prodotta da un'efficace organizzazione del lavoro e da un clima positivo all'interno del team di lavoro.

Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla sfera di vita familiare dei dipendenti

Gli intervistati manifestano un forte attaccamento alla propria famiglia: definita la cosa più importante all'interno della loro vita. La famiglia è la sfera di vita da tutelare con tutte le forze, per evitare che il lavoro la fagociti. Responsabilità crescenti, continui stimoli di crescita, formazione, viaggi all'estero ecc. fanno talvolta dimenticare che il lavoro è solo un aspetto della vita. Se tutte le energie vengono investite nella pro-

fessione si rischia di compromettere la qualità di vita della persona stessa. Rispetto all'organizzazione familiare si osserva un modello decisionale e organizzativo fortemente condiviso fra i due partner. Alcune famiglie si avvalgono dell'aiuto di colf per alcune ore la settimana, ma la spesa, la preparazione dei pasti e l'accudimento dei figli sono attività svolte da entrambi i partner. In due casi le coppie hanno scelto che la donna rinunciasse al lavoro per dedicarsi alla cura dei figli e rappresentare una figura di riferimento per le necessità della famiglia. I mariti descrivono questa scelta come parte integrante di un progetto di vita familiare che non valuta la rinuncia del lavoro da parte della donna come scelta d'inattività, ma come un valore aggiunto alla qualità della vita familiare. Il tempo che rimane è interamente dedicato al riposo e alle attività ludico-sportive, fatte in compagnia dei familiari. Tutte le famiglie intervistate riescono a mantenere l'equilibrio fra responsabilità lavorative familiari sacrificando, però, l'impegno civile. Chi aveva impegni in associazioni, all'interno delle parrocchie o nel mondo del volontariato racconta di essere stato costretto ad abbandonarli nel momento in cui ha costituito una famiglia. Soprattutto nelle famiglie con bambini piccoli è centrale il ruolo svolto dai nonni, indispensabili collaboratori dei genitori nell'accudimento dei piccoli nel periodo che intercorre tra la fine della scuola e il ritorno a casa dei genitori, nel periodo estivo e in caso di malattia. Non tutte le famiglie, però, possono godere della presenza dei nonni e diventa per essi fondamentale la possibilità di usufruire di dispositivi messi a disposizione dall'azienda. Non esiste uno strumento di welfare aziendale ritenuto più efficace di altri nel rispondere alle necessità familiari. L'efficacia degli strumenti è data dalla loro molteplicità, dalla loro diversità e flessibilità d'utilizzo e dalla possibilità di utilizzare insieme più strumenti, moltiplicando il loro effetto positivo. Alcune donne hanno scelto di utilizzare il part-time; altri dipendenti si servono della flessibilità oraria per accompagnare o andare a prendere i figli a scuola. Chi ha usufruito dell'asilo nido apprezza l'aiuto dato dall'azienda nel fornire soluzioni di cura per la prima infanzia. Il beneficio principale che i dipendenti traggono dall'organizzazione aziendale è dato dalla consapevolezza che in caso di necessità possono manifestare i propri bisogni, certi che verrà individuata una soluzione. Anche il benefit per il rimborso delle spese mediche dei familiari viene indicato come una misura che influisce sulle relazioni familiari poiché di fronte all'insorgere di problemi di salute permette di usufruire dei servizi sanitari privati, ottenendo diagnosi in tempi brevi. Ci sono, dunque, misure di welfare aziendale che forniscono risposte dirette a necessità provenienti dalla sfera familiare e misure che, in forma indiretta, forniscono sostegni a beneficio della serenità e della qualità delle relazioni familiari. I dipendenti giudicano complessivamente buona-ottima la conciliazione famiglia-lavoro raggiunta, e nessuno ritiene che l'equilibrio sia stato trovato a scapito delle relazioni familiari.

Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla sfera di vita lavorativa dei dipendenti

Gli intervistati hanno affermato che un elemento che contribuisce ad alimentare una relazione dipendente-azienda basata sulla fiducia reciproca è la coerenza che l'azienda manifesta nel suo agire rispetto ai *core values* dichiarati. I rapporti con i colleghi

e i superiori sono definiti da tutti gli intervistati come positivi, basati sulla comprensione reciproca. Di particolare rilievo è la considerazione di alcuni dipendenti che ritengono che, al di là dei benefit e dei servizi offerti dall'azienda, ciò che viene apprezzato e percepito è un senso di fiducia e rispetto verso il dipendente che si concretizza in una netta percezione di libertà e di appagamento. Secondo il parere di molti, l'effetto benefico del pacchetto welfare sulla qualità del lavoro si sostanzia anche in una diminuzione delle assenze per malattia. Un ambiente lavorativo positivo produce uno stress minimo sui soggetti, rendendoli meno cagionevoli di salute. Il progetto di welfare aziendale ha anche prodotto nei dipendenti un forte senso di attaccamento all'organizzazione e una completa identificazione con gli obiettivi aziendali. Gli intervistati affermano di non orientarsi all'esterno alla ricerca di posti di lavoro poiché ritengono che il trattamento ricevuto in Tetra Pak non sia riscontrabile in nessun'altra azienda del territorio locale e nazionale. Questo senso di appartenenza che i dipendenti hanno rispetto al gruppo, per l'impresa si concretizza in una forte capacità attrattiva rispetto alle migliori professionalità e nel mantenimento di esse al suo interno.

3.2.4. Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale secondo l'opinione dei partner dei dipendenti

Tutti i questionari distribuiti sono stati restituiti. L'elevata partecipazione all'indagine è un primo elemento che testimonia la disponibilità con cui i dipendenti e le loro famiglie partecipano alle iniziative promosse dall'azienda, manifestando un forte senso di identificazione e fiducia in essa. Sono pochi i partner che dicono di usufruire di misure di welfare aziendale, si tratta comunque di misure previste dalla normativa nazionale (part-time, congedi di maternità, congedi parentali ecc.). I partner liberi professionisti dichiarano di fruire di flessibilità oraria che permette loro, talvolta, di occuparsi della gestione dei figli (portarli/andarli a prendere a scuola, accompagnarli a visite mediche ecc.). Anche i dati raccolti grazie al questionario evidenziano come i bisogni di conciliazione dipendano fortemente dalla fase del ciclo di vita in cui si trova la famiglia. I partner affermano che gli aiuti provenienti dal welfare aziendale di Tetra Pak impattano positivamente sulla cura dei figli, la gestione della casa, il benessere personale e il benessere economico familiare. In alcuni casi i dispositivi di welfare Tetra Pak si sono rivelati fondamentali nel rendere possibile l'organizzazione familiare, senza che uno dei due genitori rinunciasse al lavoro. I giudizi dati a questi tipi d'impatto oscillano tra buono e ottimo. Nonostante ciò, i dati, come visto nelle interviste, restituiscono l'immagine di famiglie che faticano a trovare tempo per l'impegno nella vita pubblica e civile. Il tempo dedicato al lavoro è giudicato, dai più, eccessivo e vi è il desiderio di mutare questa situazione. Il tempo dedicato alla relazione con il partner è ritenuto giusto. Rispetto al tempo dedicato ai figli, chi ha figli grandi (dai 15 anni in su) si dichiara soddisfatto, chi ha figli piccoli (meno di 15 anni) afferma di desiderare più tempo a disposizione da dedicare ad essi. I rispondenti, invitati a indicare gli elementi che sono loro d'aiuto nell'articolazione delle responsabilità lavorative e familiari, segna-

lano gli aiuti provenienti dalla cerchia di relazioni intime (partner, familiari, amici) e gli aiuti provenienti dall'azienda. Quest'ultimo elemento denota come i dispositivi di welfare aziendale si configurino come reali sostegni. Diversamente, gli ostacoli che vengono segnalati riguardano i dispositivi di welfare istituzionale e la scarsa diffusione dei dispositivi di welfare aziendale (si riferiscono al proprio luogo di lavoro). I rispondenti, invitati a esprimere la tipologia di servizi di welfare che vorrebbero vedere realizzati all'interno delle proprie organizzazioni, indipendentemente dall'età, dalla mansione lavorativa e della composizione familiare, richiedono una maggior disponibilità di tempo per se stessi e per la famiglia, da ricavare tramite la flessibilità oraria, il telelavoro, i servizi di risparmio tempo. Infine, il giudizio sintetico medio che i partner esprimono è pari a "buono"; i margini di miglioramento della qualità di vita familiare e personale sono individuati nel troppo tempo dedicato al lavoro e nel costo elevato della vita.

3.3
Studio di caso Acciaieria di Rubiera

L'azienda Acciaieria di Rubiera SPA si trova nel comune di Casalgrande, in provincia di Reggio Emilia. L'azienda è stata fondata nel 1965 da Franco Testi, a tutt'oggi amministratore unico dell'azienda. L'attività dell'acciaieria è caratterizzata da due tipi di prodotti: lingotti e billette d'acciaio. La produzione annuale è di circa 230.000 tonnellate. Dal 2006 l'azienda fa parte di una holding, Testi Holding SPA con sede a Chieti, che racchiude al suo interno quattro aziende dislocate in otto stabilimenti produttivi, con 330 dipendenti. Oggi l'azienda vanta uno staff di 115 dipendenti di cui il 40% è rappresentato da donne.

3.3.1. Responsabilità sociali d'impresa e welfare aziendale: la cultura manageriale

La RSI in Acciaierie di Rubiera è intesa e vissuta secondo il seguente slogan: "fare impresa insieme è qualità e responsabilità sociale". La qualità è il valore che guida la gestione del processo produttivo e, allo stesso tempo, le relazioni fra l'azienda e i suoi diversi *stakeholders*. Secondo lo spirito aziendale la qualità non può essere efficacemente raggiunta se il lavoro non è condotto attraverso comitati direttivi che permettono a ciascuno di lavorare in squadra. Infine, la qualità, realizzata attraverso un lavoro di squadra, è condizione necessaria per un agire responsabile dell'impresa. La responsabilità sociale non è vissuta come agire filantropico, ma come azione volontaria dell'impresa. L'impresa, agendo secondo la funzione specifica che la caratterizza (produzione di profitto), sviluppa relazioni virtuose con i soggetti che la compongono e la circondano, in modo da creare benessere, non solo all'interno del sottosistema economico, ma anche all'interno degli altri sottosistemi sociali. L'azienda si concepisce come un attore sociale del territorio che intrattiene rapporti con numerosi soggetti tra cui, *in primis*, figurano i dipendenti, a seguire, i clienti, i fornitori, la comunità locale, l'ambiente, il territorio ecc.

Il welfare aziendale, dimensione interna della RSI di Acciaieria di Rubiera, si caratterizza per il fatto di affondare le sue radici negli anni Sessanta, quando l'azienda è stata avviata. Esso è costituito fondamentalmente da quattro misure, che coprono l'area dei servizi alla famiglia (case ad affitti calmierati); la sfera delle misure a completamento della retribuzione (convenzioni con mense e ristoranti); la sfera delle misure previste dalla normativa nazionale (part-time in particolare); le misure relative a un'organizzazione innovativa dei processi di lavoro (formazione).

Il progetto *Tutto casa e lavoro* è quello che conferisce una specificità al pacchetto di misure offerto dall'azienda. Il progetto è stato ideato all'inizio degli anni Settanta, dopo qualche anno dall'avvio dell'azienda, ed è a tutt'oggi attivo nel rispondere a uno dei bisogni fondamentali dell'individuo: quello di vivere in un'abitazione dignitosa. Quando ancora il dibattito sul tema della responsabilità sociale d'impresa era *in nuce*, gli effetti della competitività globale dovevano ancora presentarsi, il *welfare state* istituzionale-assistenziale si trovava nella fase di ascesa e il modello post-fordista dell'organizzazione del lavoro non si era ancora affermato, il progetto *Tutto casa e lavoro* è stato ideato e realizzato secondo la filosofia che guida l'azienda: fare impresa insieme è qualità e responsabilità sociale. Il progetto venne realizzato con una doppia finalità: dare una risposta concreta a un bisogno dei collaboratori, cercando contestualmente di produrre un valore aggiunto per l'impresa. L'area industriale in cui l'azienda sorge rappresentava negli anni Settanta un forte polo di attrazione per i lavoratori provenienti dall'Italia meridionale grazie all'offerta di lavoro operaio che proveniva dal settore ceramico. Le ceramiche, in quegli anni, offrivano lavori che non richiedevano professionalità specifiche, con buone retribuzioni, non eccessivamente faticosi e con bassa esposizione a rischi. L'Acciaieria offriva, invece, mansioni faticose con un'elevata esposizione a rischi d'infortunio, non poteva dunque essere in nessun modo competitiva rispetto a un'azienda ceramica. Franco Testi decise di trasformare l'azienda in un polo di attrazione per i lavoratori mettendo a loro disposizione appartamenti che potevano essere affittati a prezzi vantaggiosi rispetto a quelli di mercato. L'attrazione era esercitata soprattutto sui lavoratori che provenivano dal Sud Italia e, arrivando in Emilia-Romagna alla ricerca di un impiego, spesso incontravano difficoltà nell'affittare appartamenti a causa di pregiudizi. Il progetto fu da subito realizzato attraverso un approccio che, tenendo conto dei bisogni dei dipendenti e dell'impresa, voleva produrre un valore aggiunto per l'intera comunità. La logica d'intervento non fu quella della mera risposta al bisogno, ma fu una logica che potremmo definire di *flourishing*. La logica di *flourishing* si sostanzia nei tre obiettivi esplicitati dalla direzione rispetto al progetto: fidelizzare il dipendente, dare serenità al dipendente fornendogli condizioni abitative, e quindi di vita, dignitose, promuovere un'integrazione totale dei lavoratori fuori sede e stranieri con la comunità locale. Questi obiettivi sono stati raggiunti offrendo appartamenti a prezzi agevolati, in modo che i lavoratori che non avevano un'abitazione potessero averne una propria e non vivessero in condizioni disagiate. Gli appartamenti messi a disposizione dei dipendenti sono 60 e sono dislocati in sei diversi comuni (Casalgrande, Rubiera, Marzaglia, Modena, Reggio Emilia, San Donnino), in palazzine e villette diverse, per evitare fenomeni di ghettizzazione dei dipendenti rispetto ai cittadini del territorio. Il progetto prevede che gli appar-

tamenti vengano assegnati dal titolare secondo le richieste avanzate dai dipendenti. L'esperienza ha dimostrato che il numero di appartamenti disponibili riesce a soddisfare le richieste in tempi ragionevoli, evitando che si creino problemi d'ineguaglianza di trattamento tra i collaboratori. Al momento della rilevazione gli appartamenti a disposizione rispondono alle esigenze abitative dell'85% dei collaboratori dell'azienda e non risultano richieste inevase. Il sistema di assegnazione degli appartamenti è pensato in maniera tale da seguire lo sviluppo e la crescita della famiglia del dipendente, permettendo il trasloco in abitazioni più grandi in base alle necessità. Il pacchetto di misure di welfare interno prevede anche lo strumento del part-time, erogato dall'azienda a tutte le lavoratrici che ne fanno richiesta per motivi di cura familiare. Il pacchetto di misure di welfare di Acciaierie di Rubiera si regge, inoltre, su un forte investimento nella formazione di tutti i collaboratori aziendali. La forte convinzione che la formazione sia condizione fondamentale per un continuo perseguimento della qualità ha permesso all'azienda di istituire un rapporto di scambio con la facoltà di Ingegneria dell'Università di Modena e Reggio Emilia. L'azienda finanzia borse di studio e assegni di ricerca per dottorandi e ricercatori. Nella maggior parte dei casi le borse finanziate danno vita a una relazione significativa e reciproca tra studiosi e azienda, in cui i giovani ricercatori condividono con direzione e lavoratori i risultati di indagini sull'acciaio e le sue caratteristiche, in cambio possono realizzare prove e analisi all'interno di un contesto reale e non laboratoriale. Queste relazioni, nella maggior parte dei casi, al termine del percorso universitario si sono trasformate in un'opportunità di lavoro per i giovani e di crescita per l'organizzazione. Acciaierie di Rubiera si è anche impegnata a sostegno di un'operazione comunicativa dell'Università, contribuendo alla stampa e distribuzione del "Giornale dell'Università". Il contributo alla diffusione e allo sviluppo della cultura non riguarda soltanto i saperi tecnici, ma anche quelli umanistici. Il Gruppo Testi attraverso sponsorizzazioni promuove la cultura musicale, la cultura teatrale, le tradizioni e infine la cultura filosofica. L'azienda pone anche un'attenzione forte alla promozione delle realtà sportive del territorio, così come alle attività di associazioni di volontariato e di tutela della salute dei cittadini, sostiene l'azione di associazioni operanti in diversi paesi del Sud del mondo.

Secondo la direzione aziendale, le suddette misure sono state realizzate senza alcun tipo di ostacolo ma grazie ai diversi fattori "abilitanti". L'elemento che più ha aiutato l'azienda nel suo percorso è stato il buon legame con le amministrazioni locali. Quello che poteva rappresentare un vincolo di competenza è stato trasformato in un'opportunità di relazione fra impresa e territorio. La relazione positiva con gli amministratori pubblici è stata costruita negli anni grazie ai risultati prodotti sul territorio dall'accoglienza dei nuovi cittadini in abitazioni decorose, evitando ai Comuni costi di assistenza legati a problemi di integrazione.

I rapporti con i sindacati sono descritti come positivi, anche se con essi non sono stati sviluppati specifici progetti di welfare aziendale. Si può dunque affermare che ciò che l'azienda ha realizzato in termini di aumento del benessere dei propri dipendenti lo ha fatto con una filosofia e una determinazione forti, senza costituire relazioni collaborative con altre realtà (eccezion fatta per il legame esistente con l'Università).

Il presidente dell'azienda, invitato a riflettere sul ruolo dell'impresa come nuovo attore di welfare, ha dimostrato di vedere la propria impresa proiettata in uno scenario innovativo di ruoli fra attori sociali, secondo una logica di welfare societario plurale. L'idea di Testi è quella che nei decenni passati, caratterizzati dall'ascesa dello Stato sociale assistenziale, la presenza dei soggetti pubblici sia stata eccessiva, a scapito del ruolo e del contributo di altri attori sociali, tra cui la società civile. Volgendo lo sguardo verso il futuro, la direzione aziendale manifesta una precisa intenzione di compiere gli sforzi necessari per mantenere le misure in atto e di ampliare il proprio welfare aziendale lungo tre linee direttrici: la valutazione, la rendicontazione, la formazione.

3.3.2. Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla sfera di vita personale, familiare e lavorativa dei dipendenti

I bisogni dei dipendenti sono diversi fra chi ha figli e chi, pur convivendo o essendo sposato, non ne ha ancora. I bisogni di coloro che hanno figli molto piccoli, di età compresa fra 0 e 3 anni, riguardano i servizi di cura. I criteri di accesso agli asili nido sono troppo rigidi, le rette sono troppo care e gli orari poco flessibili. Questi tre ostacoli spesso costringono le donne-mamme ad abbandonare il lavoro per potersi dedicare alla cura dei figli. Coloro che hanno figli che frequentano la scuola materna o elementare chiedono di poter avere degli orari lavorativi concentrati in modo da comprimere la pausa pranzo e uscire prima per accompagnare i figli alle diverse attività extrascolastiche. Chi ha figli adolescenti chiede che siano potenziati i mezzi di trasporto pubblici in modo da rendere i ragazzi più autonomi, evitando alle famiglie di dotarsi di più auto, sostenendo costi di gestione molto elevati. Diversamente, i bisogni di chi non ha figli riguardano le condizioni economico-organizzative legate alle scelte procreative, e la possibilità di avere più tempo a disposizione per dedicarsi alla cura del proprio benessere e delle relazioni più intime.

Peculiare è il caso di chi ha deciso di lasciare le proprie famiglie nel paese d'origine e di dedicarsi a pieno al lavoro per dare ai figli e alle mogli condizioni di vita migliori. Questo gruppo di lavoratori ha precise necessità familiari di cui deve farsi carico, ma non presenta problemi quotidiani di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. La conciliazione dei tempi di queste famiglie, al momento, è stata ottenuta attraverso una rigida separazione, fisica e di ruoli, tra moglie e marito. Alla moglie, rimasta nel paese d'origine, spettano le funzioni di cura dei figli e della casa, al marito spetta il mantenimento economico della famiglia, attraverso la dedizione totale al lavoro in un paese straniero. Si tratta di una sorta di modello *male breadwinner* di organizzazione familiare dei compiti, in cui accanto alla separazione dei ruoli e delle funzioni fra i generi è prevista anche una separazione del nucleo familiare, con ovvie conseguenze sulla qualità delle relazioni interne. Solo due donne sono originarie della provincia di Modena e di Reggio Emilia, tutti gli altri intervistati provengono dal Sud Italia o da paesi extracomunitari. Le donne intervistate, dopo il periodo di assenza per la maternità, si sono avvalse di strutture di cura pubbliche per la prima infanzia. Ciò le ha costrette a fare grossi sacrifici economici a causa del costo eleva-

to degli asili. Le lavoratrici che hanno figli in età scolare utilizzano la pausa pranzo per andare a prenderli a scuola e pranzare con loro e poi si avvalgono di persone retribuite, esterne al nucleo familiare, per andare a prendere i bambini a scuola e accompagnarli alle attività extrascolastiche. Le misure di welfare utilizzate dai dipendenti riguardano per lo più l'affitto a prezzi convenzionati degli appartamenti di proprietà dell'Acciaieria. Tutti i dipendenti intervistati sono in affitto in una casa dell'azienda, due intervistati hanno deciso di acquistare dall'azienda l'appartamento in cui per molti anni sono stati in affitto. Per i dipendenti la possibilità di usufruire di un appartamento in affitto a prezzi agevolati risponde a problemi tra loro molto diversi, seppur tutti collegati alla possibilità di "fare famiglia" nella modalità desiderata. Per i lavoratori provenienti dall'Italia meridionale, che hanno ottenuto l'appartamento quindici-vent'anni fa quando sono emigrati al Nord alla ricerca di un lavoro fisso e sicuro, l'appartamento ha costituito la prima condizione per stabilizzarsi e formare una famiglia. Per i lavoratori extracomunitari la possibilità di avere un appartamento a prezzi agevolati ha permesso di vivere in condizioni decorose. Il lavoro sicuro e puntualmente retribuito, sommato ad alloggi che offrono condizioni di vita decorose a fronte di esborsi di denaro contenuti, permette il mantenimento della famiglia nel paese di origine. Per i giovani lavoratori dell'azienda, la possibilità di usufruire di un affitto vantaggioso rappresenta la condizione iniziale, e necessaria, per la costruzione di una famiglia. La possibilità di usufruire di un appartamento dell'Acciaieria fornisce ai dipendenti anche benefici in termini di risparmio di tempo e denaro dati dall'assenza di caparre e da una gestione diretta delle spese condominiali con la proprietà dell'azienda.

I dipendenti, invitati a riflettere sugli effetti prodotti dalle misure di welfare sulla loro vita personale, hanno faticato a cogliere le connessioni esistenti fra la vita privata e la vita lavorativa. I dipendenti non vedono alcuna connessione fra quanto l'azienda mette loro a disposizione e la loro vita personale. Si percepisce in modo netto come vi sia in essi una concezione forte della divisone fra vita personale e lavorativa. L'azienda è concepita unicamente come luogo in cui è offerto un lavoro in cambio di una retribuzione. Fa eccezione il caso di una ragazza, addetta al controllo qualità, che illustra come il rapporto strutturato fra azienda e Università le abbia fornito una importante occasione di lavoro in stretta continuità con gli studi fatti. Tutti gli intervistati descrivono le proprie mansioni come faticose, ma dicono che il lavoro quotidiano si svolge in un ambiente caratterizzato da un clima positivo fatto di fiducia reciproca e di collaborazione. Per queste ragioni i lavoratori si sentono a pieno titolo parte dell'azienda e manifestano un forte senso di riconoscimento e gratitudine verso la famiglia Testi.

3.3.3. Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale secondo l'opinione dei partner dei dipendenti

Le schede compilate dai partner hanno restituito un'immagine in assonanza con quanto emerso dai dipendenti. I partner che lavorano sono unicamente quelli delle tre donne intervistate, le compagne e mogli dei dipendenti uomini sono casalinghe.

I partner dichiarano che le misure di conciliazione di cui usufruiscono i dipendenti dell'Acciaieria di Rubiera hanno introdotto miglioramenti nella vita familiare in termini di gestione della casa e in termini economici. I rispondenti, inoltre, lamentano la carenza di tempo da dedicare ai figli e alla cura del proprio benessere a fronte di un tempo eccessivo dedicato al lavoro. Nessuno dichiara di avere impegni legati al mondo civile. Questo dato conferma l'immagine emersa dalle interviste realizzate con i dipendenti di una famiglia divisa fra lavoro e mura domestiche senza alcun impegno nella sfera "pubblica". I giudizi espressi sulla conciliazione raggiunta tra famiglia e lavoro si collocano fra il sufficiente e il buono. Gli ostacoli che non permettono livelli di conciliazione maggiori sono individuati nell'inadeguatezza dei servizi di cura presenti sul territorio e nell'insufficienza dei dispositivi di conciliazione previsti a livello istituzionale. I rispondenti, invitati a esprimere quali misure desidererebbero veder realizzate nelle organizzazioni di lavoro, chiedono una maggiore flessibilità oraria. I fattori abilitanti invece sono individuati negli aiuti provenienti dai partner e nel sostegno dato dall'azienda tramite l'affitto della casa a prezzi agevolati. I dati raccolti attraverso i questionari mostrano che in termini di accrescimento del benessere familiare la misura più efficace è sicuramente il progetto *Tutto casa e lavoro*. Secondo i rispondenti gli aspetti che maggiormente beneficiano di questa misura sono la gestione della casa e l'economia familiare. Le misure realizzate sono dunque efficaci ma, se lo scopo è realmente quello di sostenere la famiglia nei suoi compiti quotidiani, occorre incrementare il pacchetto di welfare nella direzione di una maggiore flessibilità degli orari di lavoro.

3.4
Studio di caso Banca popolare dell'Emilia-Romagna (area territoriale di Modena)

Nel 1867 fu fondata la Banca popolare di Modena dalla Società operaia di mutuo soccorso per gli operai e gli artigiani. L'obiettivo era quello di remunerare i risparmi dei ceti popolari e produttivi, finanziandone il credito e le iniziative economiche. Nel corso dei decenni successivi, grazie all'apertura di nuove filiali sul territorio, la banca si consolidò e divenne uno degli istituti di credito di riferimento della provincia di Modena. Nel 1984 Banca popolare di Modena si fuse con Banca cooperativa di Bologna. Dall'unione dei due istituti nacque Banca popolare dell'Emilia, e fu scelta come sede Modena. Nel 1992 Banca popolare dell'Emilia incorporò Banca popolare di Cesena. A seguito di questa operazione la Popolare dell'Emilia mutò la propria denominazione in Banca popolare dell'Emilia-Romagna. La seconda metà degli anni Novanta, dal 1994 in poi, è stata caratterizzata dalla costituzione di un gruppo bancario federale (Gruppo Banca popolare dell'Emilia-Romagna, BPER), attraverso l'acquisizione di numerose banche locali, delle quali sono state preservate autonomia e radicamento territoriale.

Il gruppo Banca popolare dell'Emilia-Romagna è oggi composto da 9 istituti e 1.357 filiali e ha 11.570 dipendenti, mentre la Banca popolare dell'Emilia-Romagna ha 4.500 dipendenti (2.790 uomini e 1.730 donne) operanti in 11 diverse aree territoriali

e all'interno degli uffici a supporto della direzione generale. Lo studio che si presenta è stato realizzato avendo come base di riferimento l'area territoriale di Modena (22 filiali, 277 dipendenti) e gli uffici cittadini che operano a supporto delle attività della direzione generale (1.300 dipendenti).

3.4.1. Responsabilità sociali d'impresa e welfare aziendale: la cultura manageriale

La RSI in BPER affonda le sue radici nella forma cooperativa e nelle finalità mutualistiche che la banca ha assunto nel momento della sua costituzione. Infatti, la RSI nasce e si sviluppa all'interno dell'istituto come pratica concreta di relazione con i soggetti interni ed esterni ad esso. La RSI per la banca diviene nei decenni un *modus operandi*, uno strumento di sviluppo e realizzazione della *mission* che la banca si è data al momento della sua fondazione. Secondo lo spirito che ha animato la nascita e lo sviluppo della banca, nel 2010 è stato inaugurato un ufficio dedicato alla responsabilità sociale d'impresa. Questa realtà è stata istituita perché il gruppo BPER possa chiarire a tutti i suoi *stakeholders* che la RSI non va confusa con la beneficenza, ma si tratta di un nuovo modo di concepire l'attività aziendale per raggiungere risultati rilevanti e sostenibili, fortemente trasversale a tutte le funzioni dell'organizzazione.

Le misure di welfare realizzate dalla banca a favore dei propri dipendenti sono andate componendosi nel corso del tempo con l'obiettivo di fornire risposte sempre più puntuali ai bisogni dei lavoratori, in stretta connessione con i valori dell'istituto, dichiarati all'interno del codice etico. I dispositivi a completamento della retribuzione esistono nella banca da diversi decenni e riguardano: la ripartizione degli utili, il premio aziendale, la polizza socio-sanitaria, il fondo pensione, i buoni pasto, i buoni regalo da spendere in esercizi convenzionati, i contributi per i dipendenti con figli che frequentano le scuole medie, superiori e l'università, le convenzioni con esercizi commerciali, i doni in denaro in occasione della laurea e del matrimonio del dipendente. L'istituto prevede, inoltre, che in caso di morte di un dipendente in servizio ci sia una speciale erogazione monetaria a favore degli eredi. A queste misure si aggiunge la possibilità di richiedere un contributo economico finalizzato all'acquisto di libri per tutti i figli dei dipendenti che frequentano le scuole medie e superiori e superano l'anno scolastico con successo.

Molte delle suddette misure sono incluse nel CCNL per un ammontare base, accresciuto in BPER secondo gli accordi sindacali integrativi.

Le misure di welfare aziendale riguardanti l'area degli interventi previsti dalla normativa nazionale in materia di conciliazione famiglia-lavoro includono: part-time, banca ore, congedi di maternità e parentali, congedi per motivi di cura, permessi secondo quanto previsto dalla legge 104/1992. Il part-time viene concesso e coordinato secondo le esigenze organizzative senza modelli rigidi di gestione, privilegiando le domande di coloro che ne fanno richiesta per ragioni di cura familiare. I part-time a giugno 2011 risultavano 374, circa il 10% della popolazione, con una presenza esigua di uomini. I congedi di maternità e parentali sono gestiti secondo quanto

previsto dalla legge 53/2000. L'istituto ha deciso di integrare queste misure concedendo un giorno di congedo retribuito ai dipendenti uomini in occasione della nascita di un figlio. Per quanto riguarda invece i congedi di cura per motivi di salute personali o familiari, la banca si riserva di valutare le singole situazioni e di prevedere una retribuzione per evitare che la mancanza di un'adeguata fonte economica mini l'equilibrio, già precario, della famiglia in questione. La banca ore prevede che il dipendente possa accumulare, entro un certo limite, le ore di straordinario e utilizzarle in modo flessibile per permessi legati alle sue esigenze personali e familiari. Per quanto concerne, invece, le misure riferite a una diversa organizzazione dei tempi e degli spazi del lavoro, troviamo l'impiego dell'orario flessibile e/o personalizzato e un programma di formazione. L'orario flessibile e personalizzato riguarda, in particolare, chi lavora negli uffici interni e risiede fuori comune. Si tratta della possibilità di accorciare la pausa pranzo e uscire prima nel pomeriggio, non arrivando troppo tardi a casa ed evitando il traffico dell'ora di punta. La banca ha investito numerose risorse economiche e organizzative per strutturare un ricco programma di formazione continua per i propri dipendenti. I corsi di formazione riguardano temi strettamente connessi alle mansioni quotidiane degli operatori, ma anche temi trasversali ad essi: dalla gestione dello stress alla gestione dei conflitti, passando per la gestione di idee e progetti fino ad arrivare alla conoscenza delle proprie emozioni. Nel 2010 sono state erogate 270.000 ore di formazione: ciò significa che ciascun dipendente ha potuto usufruire in media di cinque giorni di formazione nell'arco dell'anno. La formazione è vissuta dalla banca come un vero e proprio strumento di welfare poiché attraverso di essa si vuole attivare un circolo virtuoso fra il benessere del dipendente, la qualità del servizio offerto, lo sviluppo del territorio, la crescita del gruppo stesso. L'88,7% dei dipendenti giudica la formazione ricevuta buona o ottima.

Veniamo, infine, ai servizi di conciliazione famiglia-lavoro. L'asilo nido è stato inaugurato nel settembre del 2008, la scuola dell'infanzia è stata aperta l'anno successivo per accogliere i bambini di 3 anni che avevano concluso il percorso nel nido. Il polo per l'infanzia è stato edificato grazie a un investimento fatto dal gruppo bancario con una parte di finanziamento ricevuto dalla Regione Emilia-Romagna destinato alla creazione di strutture educative per la fascia d'età 0-6 anni. L'asilo nido può accogliere 60 bambini, con possibilità di estendere i posti di 9 unità; di questi 60 posti 10 sono destinati, tramite apposita convenzione, al Comune. La scuola per l'infanzia è strutturata in 3 diverse sezioni e può servire 84 richieste, riservando un posto per sezione ai bambini provenienti dalle liste comunali.

La banca, grazie ai rapporti instaurati con le associazioni che sul territorio della Provincia di Modena si occupano della prevenzione e della cura dei malati, ha realizzato alcuni momenti dedicati allo *screening* e alla prevenzione di malattie croniche. In particolare, nel 2010 l'attenzione è stata posta sulle malattie cardiovascolari, offrendo ai dipendenti interessati un check-up gratuito volto a misurare la pressione sanguigna, i valori del colesterolo nel sangue e il funzionamento del cuore. Inoltre, l'azienda prevede un check-up per i funzionari a partire dai 40 anni d'età e per gli impiegati a partire dai 50 anni.

Sempre nel 2010, per i membri dell'area direzione del personale è stata realizzata una giornata dedicata alle famiglie dei dipendenti "in ufficio con mamma e papà". La giornata ha permesso ai familiari di vivere e di conoscere gli spazi del lavoro, facendo in modo che fossero abbattuti pregiudizi e luoghi comuni che vedono la famiglia confinata negli spazi del privato, in netta separazione dagli spazi pubblici e in particolare da quelli del lavoro. La conciliazione fra vita personale-familiare e vita lavorativa non può avvenire se non a partire da un riconoscimento e una conoscenza reciproca tra famiglia e azienda. La biblioteca interna, infine, è stata inaugurata nel 2004 ed è specializzata nel settore bancario e finanziario. La biblioteca fa parte del sistema bibliotecario gestito dal Centro di documentazione della Provincia di Modena e del Servizio bibliotecario nazionale. La biblioteca organizza periodicamente conferenze e incontri su argomenti di attualità economico-finanziaria e di approfondimento culturale. All'interno di questa area di welfare collochiamo anche il circolo dipendenti, finanziato anche grazie al contributo della banca. Il circolo conta 2.650 dipendenti e ha il compito di promuovere iniziative culturali, ricreative, sportive, turistiche, assistenziali e benefiche e comunque connesse agli interessi manifestati dagli stessi dipendenti.

Il pacchetto di dispositivi di welfare ideato e implementato dalla banca è variegato al suo interno, anche se si può forse notare una sovrarappresentazione degli strumenti che ricadono nella sfera delle misure a completamento della retribuzione. Questo elemento trova giustificazione nella *mission* aziendale – gestione e prestito di credito con fini mutualistici – e denota come i programmi di welfare prendano spesso avvio entro la sfera che più si trova in consonanza con la *mission* dell'impresa stessa, e crescano progressivamente cercando di dare una risposta sempre più diversificata ai bisogni dei dipendenti.

3.4.2. Vincoli-opportunità realizzativi e programmi di valutazione del welfare aziendale

Per quanto riguarda le opportunità che hanno permesso di sviluppare il programma di welfare interno, la più importante è sicuramente di ordine culturale e riguarda gli scopi mutualistici della banca. Un'organizzazione capace di ascoltare e di individuare soluzioni ai bisogni dei propri collaboratori produce al suo interno relazioni fra colleghi e superiori basate sulla fiducia e sulla collaborazione. Inoltre, un esercizio continuo dei propri servizi caratterizzato da professionalità e onestà ha consentito alla banca di qualificare la propria presenza e il proprio nome sul territorio, permettendole di avviare collaborazioni sia con gli enti locali sia con i soggetti privati. Tutti questi fattori hanno permesso che le misure realizzate non fossero lette come mere operazioni di marketing dai dipendenti e dai clienti.

Venendo ai vincoli realizzativi, si evidenziano ostacoli di relazione con l'esterno. Si fa riferimento alla politica comunicativa promossa negli ultimi anni dai mass media. L'avvento della crisi finanziaria in Europa, avviatasi negli Stati Uniti con i problemi legati ai mutui *sub prime* e affermatasi con forza con il fallimento di alcuni grandi gruppi bancari, ha fatto sì che si stabilisse un legame stretto fra crisi crediti-

zia e fiducia degli investitori. Tale occasione ha permesso ai media di intensificare la battaglia denigratoria verso gli istituti di credito avviata alcuni anni prima in occasione dei crack finanziari di alcune società. L'operazione mediatica ha fatto sì che nell'opinione pubblica passasse l'idea che non è possibile parlare di responsabilità sociale poiché questi soggetti incarnano una scissione costitutiva fra ricerca spasmodica del profitto e agire responsabile. Di conseguenza la banca ha attivato una battaglia di controinformazione per immunizzarsi dal messaggio mediatico attraverso formalizzazione e diffusione delle proprie azioni di responsabilità sociale perché potessero essere fatti dei distinguo fra i diversi istituti di credito.

Per la prima volta, nel 2010, la banca ha realizzato un'indagine di clima interno, mentre con periodicità annuale viene realizzata un'indagine di *customer satisfaction* rivolta alla clientela. La partecipazione all'indagine interna è stata molto alta, ha compilato il questionario l'82% dei dipendenti. I risultati hanno evidenziato che il 78% dei rispondenti hanno un *engagement* (concetto utilizzato dai ricercatori) favorevole, l'11% un *engagement* sfavorevole e un altro 11% si definisce neutrale. Il sistema di monitoraggio e di valutazione degli impatti prodotti dalle misure realizzate di welfare è realizzato dalla banca attraverso la procedura definita di ascolto attivo. L'ufficio gestione e sviluppo risorse umane (insieme con i responsabili di funzione) gestisce un articolato sistema di colloqui che permettono al dipendente di esprimere i propri bisogni e le proprie valutazioni attraverso un dialogo diretto con i responsabili. All'interno delle iniziative dedicate alla valutazione e al monitoraggio delle misure di welfare e di conciliazione famiglia-lavoro è possibile inserire anche la neonata (marzo 2011) Commissione pari opportunità, costituita dall'impegno congiunto di azienda e sindacato. La Commissione è composta da 5 rappresentanti sindacali e da un rappresentante nominato dall'azienda. Questo organo, che ha deciso di riunirsi con cadenza semestrale, si è posto, nella fase di avvio, l'obiettivo di stimolare la cultura delle pari opportunità acquisendo le più significative esperienze maturate in azienda e programmando azioni positive con l'obiettivo di valorizzare le risorse femminili.

Guardando al futuro del proprio pacchetto di welfare, la banca ha allo studio un ampliamento delle misure nella direzione dei servizi di risparmio tempo, a favore della conciliazione famiglia-lavoro dei propri dipendenti.

3.4.3. Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla vita dei dipendenti

I lavoratori giovani, fra i 30 e i 40 anni, denunciano problemi legati alla cura e all'accudimento dei bambini piccoli, di età compresa fra 0 e 3 anni, e dei bambini in età prescolare e scolare. I lavoratori d'età compresa fra i 41 e i 50 anni denunciano problemi legati alla gestione dei figli adolescenti e alla cura degli anziani non autosufficienti. La classe di lavoratori di 50 anni e oltre dichiara problemi legati alla gestione degli anziani, mentre nessuno di questi lavoratori dichiara di avere dei nipoti di cui prendersi cura. Accanto a questi bisogni gli intervistati, soprattutto i più giovani con bimbi piccoli, denunciano problemi legati alla scarsità di tempo da dedica-

re alla cura e al benessere personale. Si osserva che i bisogni di conciliazione famiglia-lavoro sono legati al ciclo di vita familiare e non hanno alcuna connessione con le fasi del ciclo di vita lavorativa. Questa osservazione viene in parte smentita da chi occupa posizioni apicali e affronta responsabilità lavorative tali da costringerlo a trascorrere sul lavoro un numero così elevato di ore che pone vincoli forti alla definizione di un equilibrio fra vita personale, familiare e lavorativa.

Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla sfera di vita familiare dei dipendenti

Lo strumento più utilizzato è sicuramente il part-time, del quale si serve circa la metà degli intervistati, tutte donne. Tutte dichiarano di aver richiesto l'orario ridotto per ragioni legate alla cura dei figli. Tra chi ha richiesto il part-time vent'anni fa per la cura dei figli, c'è chi oggi lo utilizza per accudire gli anziani, ma nessuno degli intervistati dichiara di aver mutato l'orario per questa ragione. Il part-time è descritto dalle rispondenti come lo strumento più idoneo per riuscire ad articolare nella quotidianità impegno lavorativo e responsabilità familiari. Nello specifico, l'orario ridotto permette alle lavoratrici di dedicare un tempo compreso entro le 6 ore giornaliere al lavoro per poi recarsi a casa e andare a prendere a scuola o all'asilo i figli, accompagnarli alle diverse attività extrascolastiche, occuparsi personalmente della spesa, della pulizia della casa, del lavaggio e della stiratura ecc. Alcune donne affermano di essersi trovate in situazioni familiari cosi complesse che il part-time è stato l'unico strumento che ha permesso loro di non rinunciare al lavoro, potendo così mantenere uno spazio di confronto e relazionalità all'esterno della ristretta cerchia familiare. Per questi casi si può parlare di una sorta di "conciliazione inversa": il dispositivo di welfare ha permesso il mantenimento del lavoro che diversamente avrebbe costretto la donna a uscire dal mercato e avrebbe visto l'istituto privarsi di alcune professionalità. Nessuna intervistata dichiara problemi legati alle riduzioni retributive date dal part-time: evidentemente il contratto dei bancari prevede buoni livelli retributivi anche per chi lavora con orario ridotto. Chi utilizza il part-time, invece, lamenta un rallentamento nel proprio percorso di crescita professionale, a causa di una cultura interna restia ad adottare una visione innovativa della valutazione dei risultati.

Sicuramente negli ultimi anni la presenza del nido e della scuola d'infanzia aziendali ha rappresentato l'eccellenza nel programma di welfare aziendale *family friendly*. L'asilo nido e la scuola materna permettono ai genitori di godere di una certa serenità data dalla vicinanza delle strutture al luogo di lavoro, dalla tranquillità sulla qualità del personale che gestisce la proposta di cura ed educativa dell'asilo. Molti genitori ritengono che anche gli spazi e l'arredo del polo per l'infanzia li soddisfano rispetto all'adeguatezza dei luoghi nella valorizzazione del bambino e delle sue esigenze educative nelle diverse fasi della crescita.

Per quanto riguarda il miglioramento del benessere familiare, gli intervistati fanno riferimento anche alla polizza sanitaria. Quest'ultima permette una certa tranquillità, nella consapevolezza che nel caso risultino necessari, possono essere

fatte visite specialistiche ed esami clinici, in tempi brevi e con un esborso di denaro minimo. L'impatto prodotto da questa misura sulle relazioni familiari, così come tutte quelle che riguardano la sfera degli strumenti a completamento della retribuzione, può essere definito di tipo indiretto. Questi strumenti non producono output relazionali diretti (tempo da trascorrere in famiglia, possibilità di occuparsi della cura di familiari ecc.), ma influiscono indirettamente sul benessere familiare (permettendo un risparmio economico e una diagnosi veloce e qualificata), elementi che retroagiscono indirettamente sul benessere dei singoli e delle relazioni familiari. I dipendenti, nel complesso, si dichiarano soddisfatti dell'equilibrio raggiunto fra impegno lavorativo e impegno familiare. Le interviste dimostrano però che l'integrazione delle diverse responsabilità alle quali questi soggetti sono chiamati a rispondere comporta un'organizzazione molto strutturata e rigida dei diversi ruoli e compiti, che difficilmente lascia spazio per un impegno delle famiglie nella sfera pubblica.

Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla sfera di vita personale dei dipendenti

Dalle interviste si evince che la sfera di vita personale del dipendente, quella che riguarda la sua salute e il suo benessere psico-fisico, è la più sacrificata anche nei casi in cui viene realizzata una buona conciliazione famiglia-lavoro. Con la nascita del primo figlio i propri hobby, interessi e passioni sono messi da parte e il tempo viene suddiviso tra lavoro e famiglia. Interessante è il caso di chi ha maturato una precisa riflessione sulla necessità di mantenere vivi i propri interessi indipendentemente dalla fase del ciclo di vita familiare in cui si trova, perché ritiene che non sia sostenibile una vita completamente spaccata tra impegno lavorativo e impegno familiare. Questi intervistati utilizzano gli strumenti di welfare aziendale o si avvalgono di aiuti esterni per confezionare spazi per se stessi. Molti dipendenti riescono a trovare tempo per sé grazie all'utilizzo della flessibilità oraria e/o dell'orario personalizzato, combinato alla possibilità di fruire di convenzioni con strutture sportive. Tanto più i momenti dedicati alla cura del proprio benessere sono efficaci tanto più c'è un ritorno in termini di serenità e lucidità nell'affrontare le relazioni familiari e le responsabilità lavorative. Nella direzione della cura del proprio benessere e della propria salute si collocano anche precisi interventi realizzati dalla banca: la polizza sanitaria, il check-up, le giornate dedicate alla prevenzione e alla cura di malattie diffuse, alcuni corsi del pacchetto formazione dedicati alla gestione dello stress.

Molti intervistati, in merito alla possibilità di dedicare tempo al proprio benessere, dichiarano molto utile la partecipazione al circolo dei dipendenti. Al suo interno si sono costituite squadre di diverse discipline sportive dando l'opportunità ai colleghi di partecipare ad allenamenti e competizioni a fronte di spese ridotte. Molte volte le manifestazioni sportive e culturali sono rivolte anche alle famiglie dei dipendenti, dando loro l'opportunità di dedicarsi alle cose che stanno a cuore, stare con le famiglie e sviluppare una dimensione di socialità con i colleghi.

Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla sfera di vita lavorativa dei dipendenti

Tutti gli intervistati dichiarano di non aver avuto difficoltà con i colleghi o con i superiori a fronte dell'utilizzo di strumenti di conciliazione famiglia-lavoro. Ciò ha un importante ritorno in termini di qualità del clima lavorativo. Questi atteggiamenti sono da un lato alimentati da una cultura aziendale fondata sul rispetto della persona e dei suoi bisogni, dall'altro sono essi stessi elementi che permettono lo sviluppo di una cultura basata sul riconoscimento e sull'ascolto dei bisogni dell'altro. Si attivano così circuiti di produzione di beni relazionali[4] quali l'ascolto, la fiducia, la cooperazione, la reciprocità, lo spirito di squadra. Questi elementi vanno a costituire beni intangibili accanto ai dispositivi implementati che, in assenza di tali beni, risulterebbero complicati da utilizzare e sterili rispetto agli output che potrebbero produrre. Questo clima consente un'identificazione del dipendente con i valori e la *mission* aziendale, permettendo all'azienda di mantenere al suo interno le professionalità migliori che ha contribuito a formare e di attirarne al suo interno di nuove. Gli intervistati affermano di essere consapevoli delle ragioni per le quali la banca realizza dispositivi di welfare a sostegno della loro vita personale e familiare, per far sì che i suoi collaboratori abbiano meno problemi organizzativi da affrontare e possano quindi partecipare in modo sereno e professionale alla produzione dei profitti necessari allo sviluppo dell'istituto. Nonostante sia auspicato un maggiore intervento della banca come promotrice di misure e servizi di conciliazione, c'è chi richiama l'attenzione sulla necessità di mantenere nell'arena del welfare una regia centrale in capo allo Stato, al quale devono essere lasciate le funzioni relative alla sicurezza, alla salute, ai servizi territoriali, per garantire un equa distribuzione delle risorse.

3.4.4. Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale secondo l'opinione dei partner dei dipendenti

Il voto medio che i rispondenti hanno dato alla conciliazione famiglia-lavoro oscilla tra sufficiente e buono. Le misure offerte dalla banca, secondo il parere dei partner, producono effetti su tre aree: cura dei figli, gestione della casa, economia familiare. Questi impatti sono valutati con giudizio tra scarso e modesto. I rispondenti, all'interno delle loro organizzazioni lavorative, usufruiscono di pochissime (talvolta nessuna) misure di conciliazione famiglia-lavoro; esse sono limitate ai dispositivi previsti dalla legge nazionale vigente (part-time, congedi parentali ecc.). I liberi professionisti riescono, talvolta, a modulare i propri orari secondo le esigenze familiari. Gli elementi che aiutano ad articolare responsabilità lavorative e familiari sono: gli aiuti provenienti dai partner e dalla stretta cerchia familiare, i servizi territoriali e quelli realizzati dalle imprese. Le difficoltà sono invece imputate all'inadeguatezza dei di-

4. Sul tema cfr. P. Donati, R. Solci, *I beni relazionali. Che cosa sono e quali effetti producono*, Bollati Boringhieri, Torino 2011.

spositivi di welfare istituzionale e ai carichi di lavoro eccessivi. I rispondenti che esprimono giudizi più positivi rispetto al livello di conciliazione famiglia-lavoro raggiunto sono quelli che hanno carichi familiari molto esigui perché hanno figli grandi (18 anni e oltre) e non hanno familiari anziani e/o non autosufficienti a carico. Rispetto alla gestione dei tempi i rispondenti si ritengono mediamente soddisfatti del tempo dedicato alle relazioni intime (compagno e figli), mentre si ritengono assolutamente insoddisfatti del tempo dedicato alla cura del proprio benessere psicofisico e affermano di voler cambiare questa situazione. Diverso ancora è il parere dei rispondenti rispetto al tempo dedicato all'impegno civile, giudicato dalla maggior parte nullo. Questo dato conferma che esiste ancora una forte polarizzazione fra l'impegno del singolo nella sfera lavorativa e in quella familiare, senza che possa configurarsi un impegno più articolato a livello sociale (volontariato, associazioni sportive, politiche, religiose ecc.). Queste considerazioni, affiancate al giudizio sintetico dato sulla conciliazione famiglia-lavoro raggiunta (valore che come visto oscilla tra sufficiente e buono), e le difficoltà familiari imputate al costo eccessivo della vita e al troppo lavoro, ci restituiscono l'immagine di singoli, coppie e famiglie che investono tutto il loro tempo e le loro energie nel rispondere al meglio agli impegni lavorativi e ai bisogni familiari, a fronte di grandi rinunce a livello di benessere personale e comunitario.

3.5
Studio di caso ZF (sede di Padova)

ZF Padova nasce nel 1929 con il nome di MPM per volere di Dario Monteverde. ZF Padova oggi è la capofila di ZF Marine, settore industriale che conta circa 1.200 dipendenti nel mondo. ZF Marine con le sue aziende, affiliate e distributrici, fornisce sistemi di propulsione per tutti i tipi di imbarcazioni nelle diverse applicazioni: barche di lusso, barche da lavoro e barche cosiddette veloci. A Padova, in particolare, vengono realizzate le barche "da piacere" e le barche "da lavoro", grazie alla professionalità di 360 dipendenti (di questi 40 sono donne).

3.5.1. Responsabilità sociali d'impresa e welfare aziendale: la cultura manageriale

Per ZF la responsabilità sociale d'impresa è uno strumento congruo per sviluppare, raggiungere e mantenere elevati livelli di qualità gestionali, di prodotto e, quindi, di profitto. La prima innovazione introdotta negli anni Novanta è stata quella di trasformare l'ufficio del personale in un ufficio gestione e sviluppo delle risorse umane. Questa svolta, non soltanto formale, ha permesso la realizzazione di strumenti di conciliazione famiglia-lavoro con la finalità di costituire un legame profondo fra azienda e dipendente. Il welfare aziendale di ZF include: misure a completamento del salario, misure previste dalla normativa nazionale, misure riguardanti un'organizzazione innovativa dei tempi e degli spazi del lavoro e infine servizi. Le misure a completamento del salario riguardano l'anticipo del TFR nei periodi di congedo per mo-

tivi familiari e le convenzioni con esercizi commerciali. Per quanto riguarda, invece, le misure previste per legge troviamo il part-time, la banca delle ore introdotta con contratto integrativo nel 2000, i congedi di maternità e parentali, permessi e congedi per motivi di cura familiare secondo la legge 104/1992. I part-time attivi al momento della rilevazione (fine 2010) erano 17. Il numero non è elevato ma è interessante notare che tra questi dipendenti il 50% sono uomini, alcuni dei quali sono padri che hanno chiesto l'orario ridotto per potersi occupare personalmente della cura dei figli. I congedi parentali previsti dalla legge 53/2000 sono concessi secondo le necessità dei lavoratori. Per quanto concerne le misure che riguardano un'organizzazione innovativa dei tempi e dei luoghi di lavoro sono state allestite postazioni di telelavoro per personale in rientro dalla maternità o con particolari problemi familiari. Il dispositivo sicuramente più innovativo e che caratterizza il pacchetto di misure di welfare di ZF è la flessibilità oraria in entrata e in uscita, prevista per tutte le mansioni. È stata adottata la formula flessibile anche per l'organizzazione delle ferie estive. Questa misura è molto utilizzata dai lavoratori stranieri che, rientrando di rado nel paese d'origine, hanno la necessità di assentarsi per lunghi periodi. Interessante, nell'ambito di un'organizzazione innovativa del lavoro, è l'organizzazione di "isole", affinché il processo di produzione inglobi una maggiore partecipazione del singolo, si possano condividere le professionalità e vi sia una gestione del lavoro che sappia assorbire senza eccessivi ostacoli le assenze dei colleghi. Vi è, inoltre, la possibilità di utilizzare permessi retribuiti per visite mediche specialistiche. Tra questo insieme di misure, che si collocano nella direzione di una continua ridefinizione organizzativa mirante al benessere di tutte le sue parti, si inserisce anche la formazione dedicata ai dipendenti. Nel programma di formazione sono inclusi i rapporti che l'azienda intrattiene con il mondo dell'Università, fatti di collaborazioni sia in ambito scientifico che umanistico. Il legame con il mondo accademico vuole rappresentare un segnale della continuità tra "sapere" e "fare" che si sostanzia in una serie di progetti e in un programma di stage offerti agli studenti di ingegneria meccanica dell'Università di Padova. Rimanendo all'interno delle tematiche relative alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, va ricordato il progetto dedicato al coinvolgimento degli uomini padri nella cura dei propri figli. ZF nel 2007, per volere del management, ha aderito al progetto *Equal*, partecipando a una serie di laboratori volti a scardinare i pregiudizi che spesso segnano i compiti di cura familiare e la loro ripartizione entro la coppia. Questo lavoro ha dato avvio a un confronto sul tema della conciliazione delle responsabilità lavorative e familiari dei dipendenti all'interno dei luoghi e del lavoro, dando la possibilità ai dipendenti di comprendere le opportunità che l'azienda offriva loro. Così, l'azienda ha avviato un processo di presa di consapevolezza della dissoluzione dei rigidi confini tra sfera familiare ("privata") e sfera lavorativa ("pubblica").

Tra i servizi offerti troviamo la mensa aziendale (funzionante a pranzo e a cena) e il CRAL (200 dipendenti iscritti), che grazie ai sostegni dell'azienda promuove iniziative culturali, sportive e associative per i dipendenti.

Dal 1996 l'azienda si è dotata, grazie al dialogo con i sindacati, di un contratto di secondo livello. L'accordo integrativo aziendale ha durata quadriennale e preve-

de al suo interno tutte le misure di welfare descritte. Le misure inerenti all'organizzazione innovativa dei tempi di lavoro sono previste entro un accordo quadro che ha validità illimitata. ZF ha realizzato il proprio pacchetto di misure di welfare in modo progressivo mantenendo un forte ancoraggio ai valori aziendali e alle richieste dei collaboratori.

3.5.2. Vincoli-opportunità realizzati e processi di valutazione del welfare aziendale

La volontà di sviluppare misure di sostegno alla vita privata e lavorativa e dei dipendenti richiama, inevitabilmente, la necessità di risorse monetarie da investire. La coesistenza di una cultura riflessiva sui temi della conciliazione e la disponibilità di risorse economiche sono condizioni imprescindibili per la realizzazione di un welfare aziendale efficace nei suoi output. In periodi di ristrettezza finanziaria la cultura riflessiva permette di individuare le modalità più idonee per la prosecuzione dei progetti identificando misure a costo zero (o quasi), come la già citata organizzazione del lavoro a isole. L'elemento culturale può, da opportunità, trasformarsi in vincolo. È questo l'ostacolo incontrato da ZF nel momento in cui ha cercato di stringere rapporti con altri attori del territorio per realizzare servizi su scala interaziendale, in particolare un asilo nido in convenzione con il Comune. La consultazione con le aziende limitrofe ha prodotto risultati negativi poiché gli imprenditori ritengono che l'investimento per l'asilo sia competenza degli enti locali e non delle aziende, chiamate a offrire posti di lavoro alla cittadinanza e non servizi di welfare.

Un programma di welfare articolato e ideato a partire da una cultura riflessiva prevede anche una serie di strumenti di valutazione dei processi in atto. ZF dal 1998, con cadenza biennale, ha condotto analisi di clima aziendale volte anche a registrare il livello di soddisfazione dei propri dipendenti in merito alle misure di conciliazione realizzate. L'ultima analisi di clima ha registrato un giudizio complessivo superiore al 4, su una scala di giudizio articolata da 1 a 5. L'azienda ha anche curato un'indagine volta a quantificare in termini di costi le misure attuate nell'ambito del programma di conciliazione famiglia-lavoro (sostituzioni per maternità, postazioni di telelavoro, inserimento di nuovo personale per garantire la flessibilità oraria e le ferie personalizzate). La RSI è stata assunta come una modalità operativa specifica e non come una pratica sporadica caratterizzata da azioni filantropiche. Ciò fa sì che l'azienda si concepisca soggetto specifico di un territorio, in connessione con attori diversi, ai quali fornisce un contributo ma di cui ha bisogno per la realizzazione della propria *mission*.

3.5.3. Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla sfera di vita personale e familiare dei dipendenti

I dipendenti, pur avendo caratteristiche socio-biografiche diverse, mostrano bisogni di conciliazione famiglia-lavoro tutti strutturati intorno alla cura e all'accudimento dei figli. Ci sono figli molto piccoli compresi fra 0 e 3 anni, oppure figli in età scolare e comunque entro i 10 anni d'età. Tra questi c'è il caso di un dipendente con un figlio

di 8 anni affetto da un grave handicap. Le strategie che i dipendenti hanno trovato per rispondere ai loro bisogni fanno emergere un sistema di attori complesso. Le scelte di gestione familiare si affiancano, per alcuni, all'aiuto proveniente dai nonni, per altri, all'aiuto proveniente dai vicini di casa, mentre molti si avvalgono di strutture pubbliche o private per la cura della prima infanzia. Tutti dichiarano di utilizzare la flessibilità oraria e le ferie personalizzate per dare il proprio contributo alla creazione di un equilibrio organizzativo tra compiti familiari e lavorativi. Ciò che più colpisce analizzando le interviste è che tutti dichiarano di aver fatto delle scelte a livello familiare tali per cui la moglie ha rinunciato totalmente, o in parte, al proprio lavoro. La rinuncia al posto di lavoro della donna coincide con l'arrivo del primo figlio. La scelta è fatta dai partner in virtù della necessità di seguire i figli nella crescita e di occuparsi personalmente della gestione della casa. La scelta dei partner ricade dunque sulla rinuncia allo stipendio economicamente meno significativo, mantenendo uno stile di vita decente e permettendo alla madre di svolgere la sua funzione di cura. Coloro che oggi hanno una moglie con un lavoro part-time hanno raccontano che la donna si è allontanata dal mondo del lavoro mentre i figli erano piccoli e ha cercato una nuova occupazione quando i bambini sono stati inseriti a scuola. Gli intervistati dicono che queste scelte sono state possibili grazie ai buoni livelli retributivi offerti dall'azienda, alla sicurezza e garanzia del posto di lavoro e alla possibilità di utilizzare dispositivi di welfare interno per occuparsi dei bisogni di cura familiare quando necessario. I dipendenti di ZF si dichiarano complessivamente soddisfatti dell'equilibrio raggiunto tra impegno familiare e lavorativo. Le misure messe a disposizione dall'azienda sono utilizzate per affiancare la moglie nei compiti familiari quotidiani, nel riconoscimento che il fare la casalinga è un compito gravoso che richiede sostegni. Gli intervistati utilizzano, pertanto, la flessibilità oraria per portare o andare a prendere i figli a scuola, andare a fare la spesa con la famiglia, aiutare nelle faccende domestiche quando necessario. La flessibilità in entrata, abbinata a un'organizzazione del lavoro su turni, permette ai dipendenti di gestire mezza giornata in autonomia, dedicandosi alla cura dei figli, alla gestione della casa, alla propria cura personale. La cura dei figli e le incombenze domestiche sono un compito affidato alla donna, nessuno si avvale di aiuti esterni dati da baby-sitter o da colf. Gli intervistati al termine del lavoro si occupano principalmente della gestione dei figli, della spesa e di commissioni.

Questa breve analisi dimostra che un pacchetto di welfare aziendale che offre misure tra loro molto diverse, ideate a partire dalle reali necessità, utilizzabili in modo facile e secondo logiche flessibili, permette al dipendente di organizzare la sua famiglia e i suoi spazi di vita personale come egli e il suo partner desiderano, senza dover fare rinunce o sacrifici rispetto ai propri progetti di vita.

Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale sulla sfera di vita lavorativa dei dipendenti

I dipendenti hanno maturato una forte consapevolezza rispetto alle possibilità offerte loro dall'azienda, non solo in termini economici ma anche in termini di cura delle propri relazioni familiari. Essi vivono il proprio tempo in azienda in modo se-

reno poiché sanno che hanno potuto dare le risposte desiderate ai bisogni familiari e di potersi quindi dedicare con la concentrazione richiesta alle proprie mansioni. Gli intervistati, invitati a riflettere sulle ragioni che muovono l'agire sociale dell'azienda, hanno dimostrato di aver attivato capacità riflessive rispetto al ruolo specifico dell'azienda e alle trasformazioni che stanno avvenendo nell'arena del welfare. Secondo il loro parere l'azienda ha realizzato un pacchetto di welfare per fornire loro una motivazione maggiore a partecipare al meglio al processo produttivo. In essi vi è anche la coscienza che l'azienda è interessata alle loro professionalità e che desidera quindi mantenerle al proprio interno per realizzare prodotti di qualità. I dipendenti non richiedono nuovi dispositivi di welfare poiché riconoscono che quelli esistenti rappresentano già un grande impegno da parte della direzione. Gli intervenuti sono in grado di concepire l'impresa come nuovo protagonista dell'arena delle intitolazioni di cittadinanza: alcuni lavoratori prefigurano uno scenario di welfare affidato completamente ad attori nuovi capaci di dare risposte efficaci alle richieste di cittadinanza fuori dal quadro istituzionale. Altri dipendenti prefigurano scenari di un welfare plurale, abitati da logiche di intervento sussidiarie, ma coordinate da un attore centrale, lo Stato, capace di garantire criteri di redistribuzione e di equità.

3.5.4. Impatto prodotto dalle misure di welfare aziendale secondo l'opinione dei partner dei dipendenti

Dall'analisi dei questionari dei partner emerge un'immagine variegata della questione, da cui si possono evincere tre tipologie di giudizio rispetto agli impatti prodotti. Il primo gruppo è rappresentato dalle partner che al momento sono casalinghe o lavorano un numero esiguo di ore settimanali. Queste donne affermano che le misure di welfare aziendale utilizzate dai rispettivi mariti hanno prodotto effetti positivi sulla gestione familiare in termini di benessere economico e di cura dei figli. Questo gruppo di donne si ritiene complessivamente soddisfatto dell'equilibrio raggiunto in termini di carichi lavorativi e familiari. Le difficoltà di conciliazione evidenziate riguardano l'inadeguatezza dei servizi territoriali e dei dispositivi di conciliazione previsti dalla normativa nazionale. Gli elementi ritenuti invece di aiuto rispetto alla conciliazione famiglia-lavoro sono il partner e le misure di welfare aziendale. Le risposte evidenziano che queste donne si ritengono soddisfatte rispetto al tempo dedicato alla cura delle relazioni con i figli, della relazione con il partner, i familiari e i parenti e dimostrano anche di riuscire a dedicare un tempo ritenuto da loro soddisfacente all'impegno civile (associazioni di volontariato, parrocchie ecc.). Queste rispondenti si ritengono però insoddisfatte del tempo dedicato al lavoro retribuito e affermano di desiderare un investimento maggiore in questo ambito. Questi dati, seppur limitati e sintetici, suggeriscono l'idea secondo la quale queste famiglie, dato il loro contesto di vita, hanno fatto la scelta di una ripartizione netta di ruoli e compiti fra i sessi. Il secondo gruppo di donne include le partner lavoratrici. Queste ultime affermano che le misure di welfare aziendale utilizzate dal marito forniscono un aiuto significativo sotto diversi aspetti: gestione

della casa, cura dei figli, benessere economico. Queste donne giudicano buono l'equilibrio raggiunto tra vita familiare e vita lavorativa. Le rispondenti si ritengono soddisfatte del tempo dedicato alle relazioni familiari, ai parenti e agli amici e ritengono anche che sia giusto il tempo che dedicano quotidianamente al lavoro. Rispetto al tempo dedicato alle attività civiche affermano che è nullo, ma che non vedono le possibilità, nell'immediato, di assumersi altri tipi di impegno. Ciò che ostacola la conciliazione quotidiana tra famiglia e lavoro è l'inadeguatezza dei servizi di cura territoriali e la carenza dei dispositivi di conciliazione previsti a livello statale. Nessuna delle rispondenti fruisce di misure di conciliazione sul proprio luogo di lavoro; pertanto anche l'assenza di misure di welfare aziendale viene giudicata un ostacolo. Diversamente ciò che aiuta queste donne nel quotidiano è il sostegno proveniente dal partner e dai familiari (tipicamente suoceri e genitori). Infine, vi è il caso di chi ha dovuto rinunciare al lavoro per potersi occupare del figlio affetto da handicap. Le misure realizzate dall'azienda in cui il marito lavora forniscono un aiuto economico alla famiglia e la possibilità che il marito sia presente alle visite e talvolta alle terapie di cui il figlio necessita. Gli ostacoli sono dati dall'inadeguatezza delle misure di cura previste sul territorio e dai dispositivi statali. L'unico aiuto che la donna dichiara di avere è quello del marito, anche se lo ritiene insufficiente. Questa situazione dimostra come in casi di handicap o malattia grave gli equilibri familiari vengano minati e sia particolarmente necessario che i sostegni provengano da diversi attori che armonizzano i propri interventi.

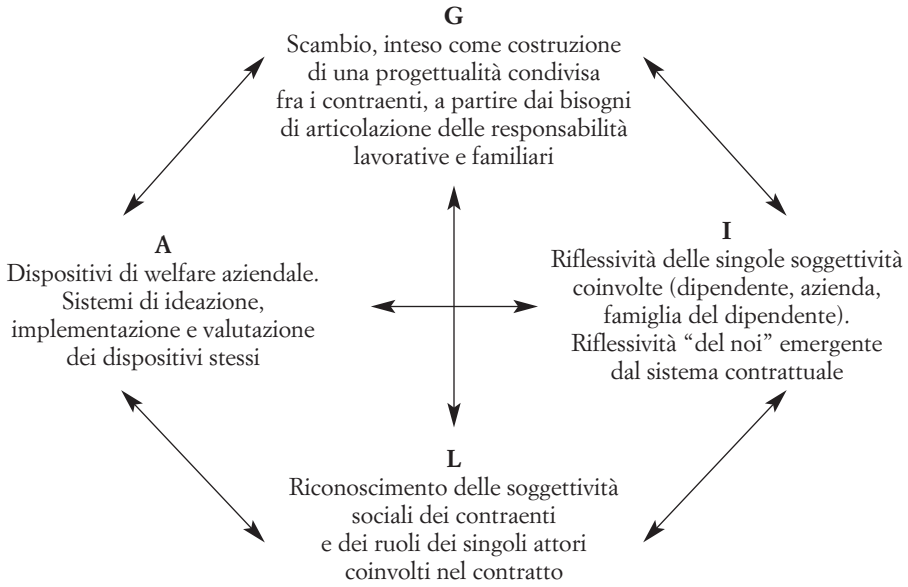
3.6
Welfare aziendale e contratti relazionali: configurazioni emergenti

Le tendenze in atto evidenziano come l'intervento delle aziende nell'arena delle intitolazioni dei diritti e doveri di cittadinanza sia fondamentale per lo sviluppo di un nuovo modello di welfare sostenibile per tutti gli attori sociali. Gli studi di caso proposti dimostrano che programmi di welfare sono realizzabili e, se architettati a partire dai reali bisogni dei destinatari, possono produrre un aumento del benessere dei dipendenti, delle loro famiglie e delle imprese. Se l'obiettivo è realmente quello di incoraggiare e sostenere la produzione di un benessere societario, occorre lavorare nella direzione della costruzione di reti territoriali che, secondo le specificità degli attori che le compongono, progettino e implementino misure di articolazione delle responsabilità familiari e lavorative secondo logiche sussidiarie e non assistenziali.

Le analisi svolte evidenziano che il contratto d'occupazione è lo spazio di interconnessione fra l'azienda, il dipendente e la famiglia del dipendente. Il contratto di occupazione è protagonista di una morfogenesi, dal contratto discreto (prestazione di lavoro in cambio di salario) sta emergendo un contratto dai caratteri relazionali.

Il sistema contrattuale d'impiego si configura come una realtà *sui generis* che implica una continua traduzione delle aspettative e risorse del dipendente nelle aspettative e risorse dell'azienda. In questa danza di traduzione di una progettualità en-

FIGURA 3.1
Dimensioni del contratto d'occupazione di tipo relazionale, con *focus* sugli aspetti inerenti all'articolazione delle responsabilità lavorative e familiari



tro l'altra vi è un continuo rimando a un terzo, non esplicitamente coinvolto nel contratto, ovvero alla famiglia del lavoratore (FIG. 3.1)[5]. Si ritiene che il contratto di occupazione integri al suo interno i bisogni e gli obiettivi aziendali con quelli del lavoratore e della sua famiglia e che sia capace di far emergere risposte fattive a questi bisogni. Grazie all'attivazione di una riflessività "del noi", emergente a sua volta dalle capacità riflessive dell'impresa e dei lavoratori, esso si configura come un contratto relazionale[6].

5. Sul tema cfr. P. Donati, *Il lavoro che emerge*, Bollati Boringhieri, Torino 2001; G. Teubner, *Nel punto cieco dei sistemi: l'ibridazione del contratto*, in "Sociologia e Politiche sociali", 4, 2001, 1, pp. 60-73; Id., *La cultura del diritto nell'epoca della globalizzazione*, Armando, Roma 2005; P. Donati, *Prospettive di innovazione della conciliazione lavoro-famiglia: la proposta dei "contratti relazionali" come frutto di un nuovo "dialogo costituzionale"*, in P. Donati, R. Prandini (a cura di), *La conciliazione famiglia-lavoro nelle piccole e medie imprese. Costruire e governare nuove reti*, FrancoAngeli, Milano 2009; cfr. anche *supra*, il capitolo di Riccardo Prandini, pp. 11-42.

6. Per riflessività si intende la capacità cognitiva del soggetto, individuale o collettivo, di osservare le proprie azioni ed esperienze in modo da considerarle e valutarle in relazione al proprio contesto. Sul tema cfr. M. Archer, *Making Our Way through the World: Reflexivity and Social Mobility*, Cambridge University Press, Cambridge 2007 (trad. it. *Riflessività umana e percorsi di vita*, Erickson, Trento 2009); P. Donati, *Quale "modernizzazione riflessiva"? Il ruolo della riflessività nel cambiamento sociale*, in P. Donati, M.

Il contratto relazionale è una relazione emergente dall'incontro e dall'interscambio di soggettività sociali che si riconoscono come tali, non semplicemente uno scambio tra sfere sociali. Il contratto relazionale si sviluppa in presenza di una differenziazione sociale e funzionale elevata (contesto altamente differenziato e specializzato) e pone in essere una serie di misure e strumenti che rendono possibile il dialogo tra le parti coinvolte, attraverso un articolato sistema di input-output. Gli scambi si collocano entro la costruzione condivisa di un progetto fra sistemi coinvolti, mentre la normatività è caratterizzata dall'attivazione di peculiari modalità riflessive dei singoli soggetti, capaci di far emergere una riflessività sistemica del noi.

Il contratto relazionale, attraverso l'attivazione di tale riflessività, è capace di prevedere le conseguenze e le ripercussioni che il contratto stesso ha sui soggetti poiché si basa sul riconoscimento delle soggettività sociali in esso coinvolte (impresa, lavoratore, famiglia del lavoratore). Il contratto relazionale si configura, dunque, come uno strumento utile a produrre un benessere societario e a evitare il pericolo di una mercificazione delle relazioni[7].

Archer (a cura di), *Riflessività, modernizzazione e società civile*, in "Sociologia e Politiche sociali", 13, 2010, 1, pp. 9-44. Per quanto riguarda l'applicazione del concetto di riflessività agli studi sulle politiche sociali cfr. L. Martignani, *Società, riflessività e welfare. Una nuova sfida per le politiche sociali e per l'accesso al benessere*, Bononia University Press, Bologna 2010; per l'utilizzo del concetto in ricerche sul welfare aziendale L. Martignani, E. Macchioni, *Il punto di vista dei dipendenti: quale percezione dei problemi e delle possibili soluzioni*, in Donati, Prandini (a cura di), *La conciliazione famiglia-lavoro*, cit., pp. 231-56.

7. P. Donati, *Demercificare il welfare*, in P. Donati, F. Folgheraiter, *La qualità del welfare*, Erickson, Trento 2009, pp. 15-46.

4
Governance, innovazione e crisi nelle città medie: una lettura sulla dimensione locale delle politiche familiari a partire dal caso pesarese

di *Eduardo Barberis*

4.1
La dimensione territoriale delle politiche

4.1.1. La crescente importanza della dimensione territoriale

La dimensione territoriale è stata a lungo poco rilevante nell'analisi delle politiche di welfare, considerate prevalentemente nazionali. La letteratura si è basata e spesso si basa sulla dimensione nazione: il *welfare state* si è identificato con lo Stato nazionale che, proprio grazie alle politiche di welfare, si è rafforzato.

Tuttavia, alcuni cambiamenti strutturali hanno avviato una riarticolazione territoriale. I modelli di governo del welfare sono in trasformazione sotto l'effetto di più pressioni. Almeno da trent'anni la crisi del modello fordista si è accompagnata a trasformazioni sociali, demografiche e istituzionali che l'analisi sociologica ha lungamente sviscerato: fra le altre, invecchiamento della popolazione, diminuzione dei tassi di natalità, mutamento dei modelli di convivenza familiare, incremento dei flussi migratori. Tali trasformazioni si sono intrecciate con cambiamenti socio-economici: competizione globale e ristrutturazione industriale hanno portato alla diffusione di modelli di produzione flessibili, all'aumento della disoccupazione strutturale e della partecipazione femminile al mercato del lavoro.

Percorsi socio-economici e istituzionali che, rispetto al riequilibrio nazionale dello sviluppo tipico del modello keynesiano, hanno visto emergere attori sovranazionali e subnazionali – con la crescita della competizione e della divaricazione dei destini fra aree di uno stesso paese[1].

Di conseguenza, il funzionamento delle istituzioni nazionali di welfare è stato minato, modificando le modalità con cui si è alimentato il loro sviluppo: non si è più in un contesto di crescita tale per cui i conflitti possono essere tenuti sotto controllo redistribuendo più risorse. I nuovi bisogni e i rischi sociali hanno dunque accele-

1. N. Brenner, *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*, Oxford University Press, Oxford 2004.

rato l'obsolescenza delle soluzioni istituzionali consolidate, in un quadro di crescenti vincoli finanziari e regolativi[2].

Si pone allora anche una sfida all'analisi sociale, al "nazionalismo metodologico", e si richiede un'attenzione per la dimensione territoriale delle politiche e per gli effetti della frammentazione sulla cittadinanza sociale.

4.1.2. L'effetto sulle politiche: il cambiamento dei paradigmi fra dimensione orizzontale e verticale

Molte riforme negli ultimi decenni hanno sfidato lo "Stato-centrismo", affiancando ai meccanismi di redistribuzione statuale forme di reciprocità solidale e di scambio di mercato[3]. Ciò ha inciso sulla riorganizzazione delle istituzioni, con effetti lungo due assi: verticale (riconfigurazione dei rapporti gerarchici) e orizzontale (mix di attori all'interno di un livello territoriale). Almeno dal punto di vista analitico, perché empiricamente tali dimensioni si sovrappongono.

La devoluzione delle competenze si è legata a una più complessiva demonopolizzazione del welfare. Gli enti territoriali hanno assunto più responsabilità nel decidere sia come organizzare i servizi sia come coinvolgere attori *profit* e *non profit*.

Insomma, l'esternalizzazione dei servizi, l'individualizzazione e – in qualche caso – la privatizzazione di specifiche misure, insieme alla diffusione di nuove politiche che concretizzano questi trend, hanno contribuito a nuove e più ampie geometrie di attori. Si pensi al sistema dei voucher, che spesso sono apparsi per la prima volta come misure di welfare locale: oltre a decentrare la spesa, la loro caratteristica li situa in una via intermedia fra erogazioni economiche e fornitura di servizi/benefici *in-kind*. Questo significa anche una ristrutturazione organizzativa: il loro utilizzo a supporto dei compiti di cura evidenzia una rifamiliarizzazione – mescolando reciprocità e redistribuzione – e comporta la definizione di nuovi quasi-mercati e la pluralizzazione dei fornitori di servizi.

Possiamo dunque vedere una certa coerenza fra territorializzazione e cambiamenti di paradigma, fra attenzione alle politiche attive e territorializzazione delle politiche del lavoro, fra creazione di sistemi di accreditamento e territorializzazione delle politiche per la non autosufficienza, fra ricorso al privato sociale e territorializzazione delle politiche assistenziali, fra politiche di conciliazione e territorializzazione delle politiche sui tempi.

4.1.3. La legittimazione politica delle trasformazioni in atto: verso la sussidiarizzazione delle politiche

La pervasività di queste riforme ha trovato supporto in retoriche ideologicamente contrastanti. Da un lato abbiamo il discorso su efficienza e regolazione di mercato,

2. Y. Kazepov (ed.), *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham 2010.

3. U. Ascoli, C. Ranci (a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Carocci, Roma 2003.

che hanno fondato la prima fase di crescita del ruolo degli attori non pubblici, a partire dalla riduzione della spesa attuata dai governi conservatori di USA e Regno Unito negli anni Ottanta[4].

Il decentramento come forma di responsabilizzazione dei centri di spesa e di ricalibramento della spesa sui bisogni, l'incremento del ruolo dell'utenza e l'esternalizzazione erano tutte parole chiave sorte per ridurre la spesa sociale: l'affermazione del cosiddetto *New public management*, uno stile di gestione del pubblico ispirato a regole del privato, che si basa su una metodologia orientata al risultato per ottenere un'azione pubblica più efficiente e flessibile e meno costosa, è cresciuta per tutti gli anni Novanta[5].

Il coinvolgimento di attori privati nella gestione ed erogazione di beni e servizi pubblici se ne è giovato, lasciando agli attori pubblici un ruolo di coordinamento e controllo: possiamo vederne esempi nei servizi per l'infanzia e gli anziani[6], ma anche nella formazione professionale, nei centri per l'impiego, nelle misure di accompagnamento sociale.

Ma anche la retorica critica verso questa impostazione spinge verso il decentramento e la pluralizzazione: è il richiamo al principio di sussidiarietà come necessità di coinvolgere la società civile nella gestione della cosa pubblica per aumentare il controllo democratico e la legittimità delle scelte. Il decentramento può dunque essere visto anche come la costruzione di uno spazio deliberativo con i portatori di interesse locali e gli utenti dei servizi stessi[7].

L'effetto paradossale è stato un certo grado di consenso verso riforme con direzioni simili. In generale, possiamo definire questi processi come forme di demonopolizzazione e deverticalizzazione: nell'ambito delle politiche sociali la riarticolazione territoriale è andata prevalentemente verso un *decentramento*, giustificato sia con l'intento di essere "più prossimi ai cittadini" sia con la necessità di essere più efficaci ed efficienti. Lo Stato, dunque, verrebbe legittimato a intervenire solo in assenza di capacità autonome di regolazione locale – una tendenza che è stata definita come "sussidiarizzazione delle politiche sociali"[8].

4. P. Pierson, *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.

5. Tuttavia, l'assunzione che l'esternalizzazione produca un risparmio di spesa è oggetto di un ampio dibattito, così come gli effetti di efficienza e di effettiva libertà di scelta dei destinatari. Cfr. Ascoli, Ranci (a cura di), *Il welfare mix*, cit.; E. Ferlie, *The Creation and Evolution of Quasi Markets in the Public Sector. A Problem for Strategic Management*, in "Strategic Management Journal", 13, 1992, pp. 79-97; C. Pollitt, S. van Thiel, V. Holmburg (eds.), *New Public Management in Europe: Adaptation and Alternatives*, Palgrave, London 2007.

6. T. Rostgaard, *Caring for Children and Older People in Europe. A Comparison of European Policies and Practice*, in "Policy Studies", 23, 2002, pp. 51-68.

7. C. Ranci, *Welfare locale, decentramento e cittadinanza*, in "Rivista italiana delle Politiche sociali", 1, 2006, pp. 127-35; M. Powell (ed.), *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, Policy Press, Bristol 2007.

8. Y. Kazepov, *The Subsidiarisation of Social Policies: Actors, Processes and Impacts*, in "European Societies", 10, 2008, pp. 247-73.

4.1.4. L'evoluzione dei rapporti territoriali oltre il decentramento: le conseguenze su attori pubblici e parti sociali

Ciò detto, risulta difficile caratterizzare gli attuali sviluppi con un vocabolario basato sulle parole "accentramento" e "decentramento": esse fanno pensare a un gioco a somma zero. Ma guardando all'evoluzione delle politiche sociali, è possibile osservare la compresenza di due tendenze: la prima verso una maggiore autonomia degli enti territoriali; la seconda verso un crescente controllo indiretto da parte delle istituzioni sovraordinate[9].

La letteratura recente ha analizzato tali processi con concetti come quelli di "scala" e *rescaling*, che evidenziano la fluidità e l'interattività dei rapporti territoriali[10]. L'analisi delle politiche sociali ha anche evidenziato concetti utili a descrivere le strategie di codecisione e cogestione utilizzate per amministrare i rapporti all'interno di tali configurazioni di scala: le idee di governo congiunto (*joint-up government*), totalità del governo (*whole-of-government*) e governance condivisa (*shared governance*, *co-governance*) forniscono diverse letture della questione[11]. Al più, si può ravvisare in esse una qualche debolezza nel leggere il contenuto di potere implicito nelle relazioni, con il rischio di fornire una visione "tecnicistica" degli strumenti di governo, che non ne considera adeguatamente la non neutralità politica[12].

Questo quadro, comunque, mette sotto pressione le pratiche e gli strumenti d'intervento degli attori del welfare, specie pubblici, che rischiano l'irrilevanza e attraversano momenti di afasia, di incapacità di intervento, e riescono a riguadagnare un ruolo solo se in grado di produrre nuovi modelli regolativi. Il modello burocratico-gerarchico che ha fondato l'amministrazione della cosa pubblica per decenni, infatti, si trova oggi a confronto con quasi-mercati del welfare e con reti di attori complesse, che abbisognano di supporto e coordinamento non autoritativi[13].

Peraltro, i meccanismi di partenariato cambiano anche ove il rapporto pubblico-privato era strutturato da tempo: si passa infatti da un modello organizzato, in cui le istituzioni pubbliche giocavano un ruolo predominante, a percorsi in cui il controllo pubblico sulla relazione è inferiore[14]. Si impone allora una rivoluzione copernicana sia per gli attori pubblici, che da erogatori spesso si trasformano in coordi-

9. Id. (ed.), *Rescaling Social Policies*, cit.

10. Brenner, *New State Spaces*, cit.; M. Keating, *Social Citizenship, Solidarity and Welfare in Regionalized and Plurinational States*, in "Citizenship Studies", 5, 2009, pp. 501-13.

11. J. Kooiman, *Governing as Governance*, Sage, London 2003; V. Bogdanor (ed.), *Joined-up Government*, Oxford University Press, Oxford 2005; T. Christensen, P. Lægreid, *The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform*, in "Public Administration Review", 67, 2007, pp. 1059-66; P. Somerville, N. Haines, *Prospects for Local Co-Governance*, in "Local Government Studies", 34, 2008, pp. 61-79.

12. P. Lascoumes, P. Le Galès, *Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation*, in "Governance", 20, 2007, pp. 1-21.

13. J. Loughlin, *Reconfiguring the State: Trends in Territorial Governance in European States*, in "Regional and Federal Studies", 17, 2007, pp. 385-403.

14. I. Bode, *Disorganized Welfare Mixes. Voluntary Agencies and New Governance Regimes in Western Europe*, in "Journal of European Social Policy", 16, 2006, pp. 346-59.

natori e programmatori, sia per le organizzazioni della società civile, che devono divenire più "imprenditoriali" (e per certi versi anche negoziare l'autonomia in un sistema integrato).

4.1.5. Il rapporto pubblico-privato

Il rapporto pubblico-privato nei processi di sussidiarizzazione assume una centralità notevole, che sconta specificità territoriali: risorse disponibili, capacità di mobilitazione, modello di azione delle amministrazioni locali sono alcune delle variabili in gioco. L'attenzione al *policy network* locale può rivelarsi fruttuosa, ma anche scontrarsi con la debolezza strutturale della società civile.

Il *range* di possibili rapporti è quindi molto ampio. Se ne possono distinguere diversi tipi in base al grado di controllo pubblico che li caratterizza[15]: *a*) relazioni di *affidamento/appalto* (servizi esternalizzati con contratti di servizio); *b*) *partenariati* (con il privato che partecipa anche alla formulazione delle misure); *c*) *alleanze di coordinamento* (come le intese e i protocolli); *d*) *fornitura di servizi sovvenzionati/convenzionati*, in cui gli attori pubblici pagano un servizio organizzato ed erogato autonomamente da attori privati; *e*) *fornitura autonoma di servizi*, senza coordinamento con il pubblico; *f*) *advocacy* e lobbismo per la rappresentanza, anche conflittuale, degli interessi di alcune categorie di svantaggio; *g*) *concorrenza*, con il privato che attua misure sovrapposte o sostitutive di quelle pubbliche.

Il grado di utilizzo degli uni o degli altri dipende dalla forza degli attori in gioco: in gran parte dei paesi dell'Europa continentale e settentrionale abbiamo l'affidamento di servizi a un privato (anche sociale) "imprenditoriale" e un'azione di lobby/*advocacy* che si concretizza più a livello centrale; la partnership pubblico-privata (nelle varie gradazioni sopra indicate), come acquisizione più recente, si presenta importante nell'Europa continentale, mediterranea e orientale.

La diffusione delle relazioni pubblico-privato è crescente ovunque, in parte come esito di strategie nazionali di *new public management* e di sussidiarizzazione, in parte in connessione con strategie e priorità europee di analogo segno – inclusi i criteri di allocazione dei fondi europei[16].

4.1.6. La questione del coordinamento

Il sistema di relazioni che emerge evidenzia un alto grado di complessità, che abbisogna di governo e coordinamento, ma con strumenti nuovi: negoziali, indiretti, de-

15. R. C. Feiock, S. A. Andrew, *Understanding the Relationships between Nonprofit Organizations and Local Governments*, in "International Journal of Public Administration", 29, 2006, pp. 759-67.

16. Cfr. ad esempio, nel campo delle politiche familiari, un documento della Commissione europea come *Partnerships for More Family-friendly Living and Working Conditions. How to Obtain Support from the European Structural Funds*, 2008 (http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2047&langId=en). Cfr. anche M. Kuronen (ed.), *Research on Families and Family Policies in Europe. State of the Art*, Familyplatform, mimeo, 2010 (http://www.familyplatform.eu/en/doc/247/WP1_Final_Report.pdf).

liberativi, cooperativi. Il coordinamento diventa allora una preoccupazione comune volta a individuare raccordi istituzionali e soluzioni ai conflitti. Diventa una funzione in sé e un tema trasversale, che richiede un'azione riflessiva[17].

Se per coordinamento intendiamo l'insieme dei rapporti che connettono uffici, enti e istituzioni al fine di armonizzare e orientare reciprocamente la propria azione (in termini di mezzi e risultati) per raggiungere maggior efficacia ed efficienza, tale definizione si concretizza empiricamente in una varietà di modalità.

In termini di estensione, si passa da un minimo di conoscenza reciproca informale delle attività svolte fino alla strutturazione di agenzie di controllo ad alta legittimazione. Le azioni conseguenti possono variare da "drastiche" fusioni ad approcci *soft*, come l'individuazione di referenti deputati alla relazione con altre agenzie[18].

È possibile inoltre identificare gradi di complessità diversa a seconda del numero e della tipologia degli attori coinvolti. In prima istanza, possiamo distinguere fra il coordinamento intraistituzionale e il coordinamento interistituzionale: il primo in genere sottintende più semplicità, perché le strutture sono poste in un unico quadro socio-giuridico; il secondo comporta problematiche diverse, con una maggiore contingenza delle relazioni da controllare. Il coordinamento può poi incrociare livelli diversi di governance: orizzontalmente, verticalmente, ma sempre più spesso con effetti trasversali multilivello[19].

Infine osserviamo mix di azioni che configurano strategie di coordinamento, fondate su forme di regolazione diverse: *a*) il coordinamento *gerarchico* è identificabile nel classico modello burocratico che a tutt'oggi caratterizza spesso le istituzioni; *b*) il coordinamento *di mercato* vede l'inserimento di elementi privatistici nella gestione del pubblico, con una contrattualizzazione dei servizi che implica prevedibilità delle relazioni, ma anche un loro irrigidimento; *c*) il coordinamento *di rete* privilegia i rapporti orizzontali (anche con potenziali problemi di legittimazione dell'autorità), nell'ottica di produrre partecipazione e apprendimento reciproco. Questo modello richiede condizioni piuttosto strette di fiducia, interdipendenza e flessibilità, plausibili solo in presenza di convenienze reciproche e con il ricorso a strumenti di compensazione adeguati[20].

Quando si parla di coordinamento spesso si pensa a quest'ultimo modello, ma non è da sottovalutare il ruolo delle altre due strategie, più facilmente disponibili per il *policy maker*. Nel complesso, comunque, i nuovi mix di strategie hanno portato ad appiattire le forme di coordinamento: la responsabilità politica e amministrativa richiede di sperimentare forme degerarchizzate di legittimazione. Il ruolo

17. L. Meuleman, *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasability of Designing and Managing Governance Style Combinations*, Physica, Heidelberg 2008.

18. Kazepov (ed.), *Rescaling Social Policies*, cit.

19. L. Hooghe, G. Marks, *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*, in "American Political Science Review", 97, 2003, pp. 233-43.

20. E. H. Klijn, J. Koppenjan, *Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance*, in "Public Management", 2, 2000, pp. 135-58.

delle amministrazioni pubbliche e degli enti territoriali deve allora trovare nuovi equilibri fra legittimazione democratica e dinamiche di rete, con le contraddizioni connesse (cfr. PAR. 4.1.9).

4.1.7. Le differenze dei percorsi nazionali

Le trasformazioni territoriali dello Stato sono state identificate come necessarie ovunque in Europa. A partire almeno dagli anni Novanta, vediamo tendenze simili: per quanto riguarda il decentramento, in diversi paesi si sono avute riforme volte ad aumentare l'autonomia finanziaria dei livelli subnazionali, incentivando la tassazione decentrata [21] e le spese da coprire con risorse locali; per quanto riguarda il ruolo di attori sovranazionali, nel contesto della Unione Europea si vede una convergenza di retoriche verso la sussidiarizzazione, forse più forte nelle politiche economiche e del lavoro, ma con ricadute effettive sul welfare grazie ai fondi strutturali e ai vincoli di bilancio all'interno dei quali le politiche sociali devono muoversi.

Nella pratica, i cambiamenti non sono stati uguali in tutti i paesi: le specificità dei modelli di welfare e la tempistica con cui si sono effettuate le riforme hanno un'influenza sul decentramento. Anzi, il fatto che si abbinino "scivolamenti" di responsabilità lungo l'asse verticale con innovazione di *policy* e riorganizzazione della rete a livello orizzontale crea un potenziale di frammentazione che alla fine va a radicarsi nei fondamenti costitutivi dei modelli di welfare: il trattamento della differenza, la concezione della cittadinanza, il ruolo dei corpi intermedi.

Le trasformazioni attuali non avvengono dunque in un vuoto istituzionale, ma seguono *path dependences* nazionali e locali che ne prestrutturano gli esiti [22]. Si prenda ad esempio il caso dello sviluppo dei servizi educativi per la prima infanzia nei Paesi Bassi, dove il decentramento di tale area di *policy* ai Comuni non ha portato i vantaggi sperati, a causa della tradizionale forza del terzo settore olandese: il decentramento ha fatto sì che le organizzazioni del terzo settore abbiano by-passato le autonomie locali attivando un rapporto privilegiato con lo Stato centrale. La debole presenza municipale nel campo a fronte di un terzo settore radicato ha fatto sì che gli enti locali agissero poco più che da passacarte per le esigenze di questi, mostrando scarsa capacità di elaborazione autonoma [23].

Ciò detto, possiamo comunque distinguere tre principali modelli di rapporto fra welfare e territorio, in base a quanto Stato e famiglia devono farsi carico delle re-

21. D. Stegarescu, *Public Sector Decentralization: Measurement Concepts and Recent International Trends*, in "Fiscal Studies", 3, 2005, pp. 301-33.

22. G. Esping-Andersen, *I fondamenti sociali delle economie postindustriali*, il Mulino, Bologna 2000.

23. V. Fargion, *Timing and the Development of Social Care Services in Europe*, in M. Ferrera, M. Rhodes (eds.), *Recasting European Welfare States*, Cass, London 2000. Ciononostante, sarebbe limitante assumere che tale *path dependence* non possa essere spezzata: il ruolo degli organismi internazionali, una crescente riflessività sui modelli di intervento e la capacità degli attori locali di sfidare modelli consolidati promuovendo i propri bisogni hanno comunque uno spazio. Cfr. R. Mahon, *Challenging National Regimes from Below: Toronto Child-Care Politics*, in "Politics & Gender", 3, 2007, pp. 55-78.

sponsabilità sociali, con effetti anche sulla costruzione delle scale territoriali, delle reti di governance, della variazione locale[24].

1. Nei paesi nordici l'autonomia comunale è ampia, ma all'interno di quadri regolativi nazionali: possiamo parlare di paesi ad *autonomia locale coordinata centralmente*. Dopo un decentramento precoce (dagli anni Settanta), i processi di decentramento e accentramento si sono espressi con più attenzione ai problemi del coordinamento. In un quadro di aumentate competenze locali, sono stati messi in campo strumenti volti a limitare la discrezionalità – *soft* (ad esempio raccomandazioni non vincolanti) e *hard* (ad esempio i fondi con vincolo di destinazione e standard di qualità). Il caso svedese evidenzia una forte attenzione per la creazione di standard: negli anni Novanta ne sono stati definiti sulla copertura e i diritti di accesso agli asilo nido, pur gestiti e finanziati a livello locale[25].

2. In Spagna, Italia, Svizzera e Germania le politiche sociali sono ancorate a una dimensione regionale, pur con differenze legate al tipo di federalismo o regionalismo: possiamo parlare di paesi ad *autonomia locale coordinata regionalmente*. All'interno di questo gruppo è interessante osservare la situazione di quanti stanno costruendo *ex novo* autonomia legislativa subnazionale protetta costituzionalmente, con problemi nuovi di ingegneria costituzionale a fronte di squilibri territoriale radicati. Spagna e Italia, ad esempio, sono state caratterizzate da un centralismo che solo recentemente si è mosso verso il decentramento (più politico-amministrativo che fiscale). Dividendo i paesi mediterranei da quelli continentali, all'interno di questo modello bisogna dunque distinguere due tipologie prevalenti, a sussidiarietà attiva e a sussidiarietà passiva. Nel Sud Europa la delega alla famiglia di responsabilità di sostegno economico e cura dei propri membri avviene in presenza di un debole sostegno pubblico (sussidiarietà passiva), diversamente da quanto si osserva in altri paesi europei, nei quali il sistema di welfare finanzia le responsabilità familiari e il terzo settore, come la Germania (sussidiarietà attiva)[26]. In questo senso il familismo italiano è stato anche definito "coatto", in quanto la solidarietà tra i membri è obbligata dalla carenza di misure pubbliche[27]. Ad esso si aggiungono forme di localismo debolmente coordinato centralmente, con una frammentazione territoriale che si aggancia a disuguaglianze regionali e nazionali marcate.

3. In Francia e in vari paesi dell'Est Europa le amministrazioni locali non sono autonome, al più caratterizzate da un decentramento funzionale nel quadro di un

24. Kazepov (ed.), *Rescaling Social Policies*, cit.

25. K. Earles, *Swedish Family Policy. Continuity and Change in the Nordic Welfare State Model*, in "Social Policy & Administration", 45, 2011, pp. 180-93.

26. Ascoli, Ranci (a cura di), *Il welfare mix*, cit.

27. Ch. Saraceno (ed.), *Social Assistance Dynamics in Europe. National and Local Poverty Regimes*, Policy Press, Bristol 2002. Il dibattito internazionale distingue fra *optional familism*, quando sono forniti servizi di cura tali per cui la cura in famiglia è una scelta della famiglia stessa; "familismo esplicito", quando individui e famiglie vengono supportati nei loro compiti di cura; "familismo implicito", quando il supporto è carente e l'orientamento di *policy* presuppone che la famiglia si faccia carico dei bisogni di cura dei suoi membri. Cfr. S. Leitner, *Varieties of Familialism. The Caring Function of the Family in Comparative Perspective*, in "European Societies", 5, 2003, pp. 353-75.

rilevante ruolo delle istituzioni centrali: possiamo parlare di paesi a *coordinamento nazionale*, in cui gran parte del welfare è organizzato da enti e istituzioni a livello centrale. Prendiamo l'esempio delle politiche per l'infanzia in Francia, che anche negli sviluppi recenti hanno mantenuto un modello centralizzato: persino i servizi individualizzati sono organizzati a livello statale e il registro delle *assistantes maternelles*, le agevolazioni fiscali, le rette dei servizi per l'infanzia sono tutte definite a livello nazionale[28].

4.1.8. Modelli di decentramento: un *focus* sui paesi a coordinamento regionale

Negli ultimi trent'anni tutti i modelli hanno visto crescere il ruolo delle autorità subnazionali. Ma la diversa ampiezza e cogenza della regolazione nazionale ha avuto un ruolo importante nel determinare i trend.

Gli Stati unitari – in cui l'amministrazione centrale può "dettar legge" sugli enti territoriali – hanno forme di coordinamento diverse dagli Stati federali, in cui si garantisce l'autonomia territoriale. Non a caso la letteratura trova nella dimensione e nell'omogeneità socio-economica e territoriale dei paesi nordici un requisito del successo del loro welfare[29]: ivi la "catena di comando" fra Stato e territorio è meno articolata. Il decentramento sotto un controllo legislativo statuale forte, quanto meno, ha una maggior reversibilità del percorso, essendo discrezionale[30]; nei paesi federalisti, invece, ogni livello dotato di potere legislativo può condizionare le forme del decentramento, persino con una legittimazione delle asimmetrie territoriali.

La letteratura evidenzia dunque specifici problemi di riforma del welfare in questi sistemi, che si concretizza soprattutto nella gestione dei *veto points*. Si può supporre, infatti, che gli Stati più diversificati abbiano una distribuzione dei rapporti di forza più articolata, che porta a una difficoltà di coordinamento legata alla moltiplicazione, appunto, dei punti nella rete che possono stoppare il cambiamento. Perciò è stato notato che nei sistemi federali le riforme sono difficili da perseguire[31].

Non necessariamente, però, il sistema di pesi e contrappesi federali e i *veto players* che esso consente sono un ostacolo: si può avere anche una concertazione che non impedisce riforme di respiro nazionale. Questo tipo di federalismo cooperativo si sarebbe avuto, ad esempio, nello sviluppo del welfare tedesco. Tuttavia, proprio casi di recenti sviluppi delle politiche familiari in Germania fanno risaltare un effetto

28. J. Fagnani, A. Math, *Reformas recentes nas políticas da família em França e na Alemanha: desafios idênticos, respostas diferentes*, in "Sociologia, Problemas e Práticas", 64, 2010, pp. 11-35.

29. M. Ferrera, *Modelli di solidarietà*, il Mulino, Bologna 1993.

30. E. E. Osaghae, *A Reassessment of Federalism as a Degree of Decentralization*, in "Publius", 20, 1990, pp. 83-98.

31. H. Obinger, S. Leibfried, F. G. Castles (eds.), *Federalism and the Welfare State. New World and European Experiences*, Cambridge University Press, Cambridge 2005.

patchwork problematico, ad esempio, nella riforma delle politiche per l'infanzia: il forte decentramento federale e il gran numero di *stakeholders* coinvolti hanno incrementato la complessità finanziaria e organizzativa, cosa che spiegherebbe almeno in parte il debole sviluppo di questo tipo di politiche in Germania[32].

Esempi di coordinamento delle politiche di welfare nei paesi federali: lo SKOS in Svizzera

Nonostante ciò, i paesi federali a sussidiarietà passiva potrebbero trovare spunti organizzativi interessanti in quelli a sussidiarietà attiva per costruire forme di compensazione e coordinamento più efficaci, ma ancorate in geometrie istituzionali simili.

Ad esempio, la Svizzera, in campo sociale, evidenzia un interessante tentativo di vincere le resistenze dettate dall'autonomia cantonale con meccanismi sussidiari che superano le debolezze della regolazione nazionale. In un quadro di frammentazione delle iniziative cantonali, a livello federale agisce lo SKOS (*Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe*)[33], un organismo secolare ad associazione volontaria che oggi ha fra i suoi mille aderenti tutti i Cantoni, gran parte dei Comuni, alcuni uffici federali, università e 150 organizzazioni del privato sociale.

Una delle sue attività principali è produrre le "norme SKOS", raccomandazioni per le autorità e le organizzazioni del privato sociale che servono da punto di riferimento per la normazione, ma che assumono carattere vincolante solo se e quando entrano nella legislazione cantonale e nei regolamenti comunali. Tuttavia, il rilievo assunto negli anni dalle norme SKOS è tale che sono considerate punto di riferimento per l'adeguatezza del supporto sociale locale, usate anche dai tribunali per fare giurisprudenza nella valutazione della copertura dei bisogni.

Esse contengono principi, diritti, doveri, ipotesi di budget delle prestazioni sociali, bozze della loro regolamentazione e loro caratteristiche per la copertura dei bisogni primari, delle prestazioni supplementari, delle misure per favorire l'integrazione sociale e occupazionale. Al di là dei contenuti, quello che rileva è il metodo di lavoro, che contribuisce alla costruzione informata delle politiche creando coerenza a livello nazionale[34].

4.1.9. Vantaggi e svantaggi delle trasformazioni dei paradigmi d'azione

In questa sezione, si intende tirare rapidamente le fila dei cambiamenti sin qui evidenziati. Se è stato rilevato come essi siano collegati a trasformazioni politico-istituzionali e socio-economiche di ampia portata, sarebbe riduttivo considerarli solo fun-

32. Fagnani, Math, *Reformas recentes*, cit.

33. COSAS per gli italofoni (Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale).

34. Ad esempio, nel 2009 lo SKOS è entrato nel dibattito sui modelli di supporto alle famiglie, costruendo una simulazione che ha permesso di comparare gli effetti delle diverse azioni e restituire l'informazione al *policy maker* e al dibattito sul tema.

zionali ad esse. Nella pratica è stato possibile cogliere alcune opportunità, ma si sono evidenziate alcune debolezze. Fra gli aspetti positivi possiamo considerare: *a*) l'accrescimento della partecipazione e della visibilità delle spinte dal basso, che ha permesso una sensibilizzazione dell'agenda politica ai bisogni sociali locali; *b*) lo spazio dedicato alla sperimentazione, con test che facilitano l'identificazione di nuove prassi e la loro correzione; *c*) la legittimazione delle scelte politiche, con un rafforzamento dei territori e degli stessi attori coinvolti[35]; *d*) la possibilità di sincronizzare le politiche con partenariati che permettono di affrontare la velocità variabile del cambiamento grazie agli stimoli che provengono da "antenne" in settori diversi.

Fra gli aspetti negativi, bisogna invece sottolineare[36]: *a*) il difficile equilibrio delle responsabilità (col rischio della delega alla società civile e della deresponsabilizzazione della pubblica amministrazione) e delle regole democratiche (come la rappresentatività dei partecipanti ai processi negoziali)[37]; *b*) il conseguente rischio per i diritti degli utenti e l'uguaglianza, sfidati dalla discrezionalità e dalla scarsa *accountability* dei processi decisionali; *c*) l'istituzionalizzazione delle differenze subnazionali: la crescente localizzazione del *decision making* tende a consolidare pratiche differenziate, legittimando modelli locali che riflettono le disparità economiche; *d*) il rischio della diffusione di strategie di *blame avoidance* nella territorializzazione delle politiche: il decentramento si accompagna spesso a riduzioni dei trasferimenti che obbligano le autonomie locali a incrementare le risorse a loro disposizione con misure impopolari e relativi costi politici; il "decentramento della penuria"[38] ha dunque anche una dimensione politica – passare la patata bollente alle autonomie locali per spostare l'attenzione dei cittadini-elettori[39]; *e*) la *deregulation* di mercato spesso è avvenuta non in modo complementare rispetto all'azione pubblica, ma in sua assenza, con effetti distorcenti[40].

4.2
Le risorse del coordinamento in Italia: il ruolo dei "sistemi locali"

Sopra si sono descritti vantaggi e svantaggi nei nuovi meccanismi di governance e si è accennato ai rischi che la regolazione locale in paesi a sussidiarietà passiva, come l'Italia, può comportare. È però interessante capire come si muovono al suo interno i singoli sistemi locali.

35. H. Silver, A. Scott, Y. Kazepov, *Participation in Urban Contention and Deliberation*, in "International Journal of Urban and Regional Research", 34, 2010, pp. 1-24.

36. M. Jones, M. Goodwin, R. Jones, *State Modernization, Devolution and Economic Governance: An Introduction and Guide to Debate*, in "Regional Studies", 4, 2005, pp. 397-403.

37. C. Crouch, *Postdemocrazia*, Laterza, Roma-Bari 2003.

38. M. Keating, *Regions and Regionalism in Europe*, Elgar, Cheltenham 2004.

39. M. Ferrera, *The Boundaries of Welfare. European Integration and the New Spatial Politics of Social Solidarity*, Oxford University Press, Oxford 2005.

40. Si pensi al mercato dell'assistenza familiare in Italia, che non garantisce ad oggi né competenza del servizio né equità nei rapporti economici.

In particolare, come avviene la regolazione dei nuovi bisogni familiari e come essi si inseriscono nella *policy legacy* locale: la comparsa di nuovi attori (grandi anziani; famiglie con reti di supporto deboli e occupazioni non standard; nuove generazioni dell'immigrazione ecc.) sfidano le tradizionali politiche locali.

In Italia esiste una letteratura consolidata sul governo dei sistemi locali, a partire dagli studi sulle "subculture politiche" territoriali[41]. Oggi è opportuno considerare i percorsi di trasformazione in atto in essi, in particolare i segni di erosione dei tradizionali strumenti di consenso e governo.

Patrizia Messina contrappone un modello a "politica socializzata", dove politica e società sono meno legati, e una "comunità politica", dove la politica è motore dell'organizzazione territoriale, rispettivamente nelle aree di tradizione democristiana e nelle aree di tradizione social-comunista[42]. Una distinzione che l'autrice declina in termini di stile amministrativo, con caratteristiche coerenti in diverse politiche[43]:

1. nella subcultura bianca prevale uno stile aggregativo, che media fra interessi già esistenti nella società civile; di conseguenza, la politica è poco interventista. La pressione delle domande sociali sulle istituzioni pubbliche è ridotta da una fitta rete associativa;
2. nella subcultura rossa prevale uno stile integrativo, che costruisce il rapporto fra società e politica con un ruolo attivo della politica stessa, che tende a subordinare gli interessi privati.

Le trasformazioni in atto hanno messo in crisi anche questi modelli di regolazione, che pure continuano ad avere forza interpretativa. Ci concentreremo qui – per introdurre il caso oggetto della successiva analisi empirica, che ha una storia di governo locale di sinistra – sulle sfide per il modello integrativo.

4.2.1. Stile di *policy* integrativo e sfide alle politiche sociali locali

L'unanimismo politico, il sostegno al mondo del lavoro, la presenza di un collateralismo subordinato alle istanze partitiche e l'attenzione per la programmazione delle politiche costituiscono le caratteristiche tipiche del modello delle aree "rosse". Un modello che è riuscito a mantenere una certa stabilità, pur in un quadro di cambiamenti: si assiste, ad esempio, all'autonomizzazione del collateralismo e alla crescente capacità di *voice* del terzo settore di matrice culturale diversa, cosicché l'unanimismo della rappresentanza locale non è più scontato.

41. A. Bagnasco, *Tre Italie*, il Mulino, Bologna 1984; C. Trigilia, *Grandi partiti e piccole imprese*, il Mulino, Bologna 1986.

42. P. Messina, *La regolazione politica dello sviluppo locale. Veneto ed Emilia Romagna a confronto*, UTET, Torino 2001.

43. V. Fargion, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, il Mulino, Bologna 1997; L. Burroni, *Allontanarsi crescendo. Politica e sviluppo locale in Veneto e Toscana*, Rosenberg & Sellier, Torino 2001.

Fino agli anni Ottanta, il sistema locale regge l'urto delle spinte contestatarie tramite l'incremento delle istanze partecipative, ma tende a diventare più negoziale: il partito si fa mediatore e l'incorporazione nel sistema di governo locale di nuove esigenze si traduce in un sostegno più strumentale[44].

Poi il sistema locale affronta sfide sempre più consistenti. I bisogni si diversificano e ci si trova ad affrontare attori lontani da quelli tipici del welfare lavoristico: la sola partecipazione economica non costituisce più requisito per l'integrazione sociale, essendo venuti meno alcuni fattori integrativi tradizionali (la decommodificazione informale familiare; la promessa di mobilità sociale).

In questo mutato contesto, le subculture locali risultano spesso spiazzate: si verificano difficoltà nella gestione delle nuove questioni emergenti, anche con segnali di deterioramento delle relazioni; le nuove figure sociali, se percepite come estranee, possono generare uno scollamento all'interno del consenso verso l'"universalismo municipale" che caratterizzava il welfare locale. Così, il sistema locale deve fronteggiare i nuovi problemi ricorrendo anche ad attori che si fanno interpreti di nuove istanze: in un certo senso, il tessuto associativo sostituisce l'attore pubblico e imposta le priorità dell'agenda politica, in un quadro di vincoli di azione dettato sia da limiti organizzativi (la fine del *deficit spending*) sia politici (la ridefinizione dei *cleavages*).

In questo quadro si inseguono le esigenze di ammodernamento dell'apparato amministrativo e si innescano sfide nuove che devono essere affrontate con strategie originali: le istituzioni pubbliche locali perdono dunque capacità direttive sul welfare locale, ma il protagonismo pubblico viene recuperato con un ruolo di coordinamento, con il ricorso alla retorica della partecipazione e alla negoziazione neocorporativa per costruire il consenso.

4.2.2. Elementi di criticità nei sistemi locali

Tale modello funziona se permane una certa forza dell'amministratore pubblico e va in sofferenza con attori che siano difficili da incasellare o rifiutino di partecipare alle forme consolidate di rappresentanza. I risultati sono allora alterni, con qualche caduta nel dirigismo o qualche ambivalenza nella stabilizzazione di un *know how* duraturo, con una difficoltà ad abbinare reti formali e informali[45].

A fronte di input sociali che vanno cambiando, il rapporto fra economia e società non resta inalterato: la mitologia celebrativa dello sviluppo locale, se non si adatta alla lettura delle nuove condizioni di rischio, corre il pericolo di occultare le sue debolezza[46]. Condizioni di rischio, peraltro, conseguenza paradossale dello sviluppo stesso: l'indebolimento degli ammortizzatori sociali informali, le difficoltà di riproduzione delle economie industriali, il cambiamento dei modelli familiari con il

44. F. Ramella, *Cuore rosso? Viaggio politico nell'Italia di mezzo*, Donzelli, Milano 2005.
45. Messina, *La regolazione politica*, cit.
46. C. Hadjimichalis, *The End of Third Italy as We Knew It?*, in "Antipode", 38, 2006, pp. 82-106.

lavoro femminile, la nuclearizzazione delle famiglie e il ritardo nell'autonomizzazione dei giovani discendono anche da percorsi di cetimedizzazione.

Se non si problematizza tale cambiamento sociale e il suo accoppiamento con i modelli economici, problemi come quelli della conciliazione, degli emergenti bisogni di cura, della difficoltà a fare famiglia finiscono sotto traccia e rischiano di grippare i meccanismi di riproduzione sociale. Sotto questo profilo, il dibattito locale è carente: le nuove politiche di welfare non vengono considerate come politiche di investimento sociale, che generino o supportino una cittadinanza attiva. Esse potrebbero invece prevenire lo svantaggio e la sua trasmissione in ottica sistemica[47].

4.2.3. Sfide per le politiche familiari nei sistemi locali del Centro Italia

Come si declina il concetto di distretto in politiche sensibili alle famiglie? Si è messo in rilievo[48] come la loro molteplicità – distretti economici, socio-assistenziali, sanitari – possa cumularsi senza trovare un collante che ne orienti le azioni. Al contrario, è possibile identificare una sensibilità alle politiche familiari se la famiglia diventa un tema trasversale capace di attraversare i confini per orientarsi allo stesso fine, cioè il benessere delle relazioni.

In questo caso, le trasformazioni sull'asse verticale, sull'asse orizzontale e nei contenuti delle politiche si concretizzano nel superamento di una logica assistenziale, in favore di una promozione sociale delle famiglie attraverso politiche esplicite e dirette, premiando il valore sociale non solo in presenza di condizioni di disagio conclamato, ma nella normalità del funzionamento dei rapporti sociali.

Da questo punto di vista, l'ANCI – coerentemente anche con le priorità individuate dal Network italiano di città per la famiglia – individua come interventi locali particolarmente coerenti[49]: *a*) il rafforzamento delle competenze familiari e di auto- e mutuo aiuto; *b*) la promozione di ambienti di vita *family friendly*; *c*) il riequilibrio delle spese per i servizi a favore delle famiglie numerose o con particolari responsabilità di cura; *d*) il sostegno alla formazione di nuove famiglie; *e*) azioni di sistema e partecipazione attiva delle famiglie alla vita della comunità locale.

Per quanto possibile, nell'analisi del caso di studio seguente si procederà seguendo questa scansione.

47. J. Jenson, D. Saint-Martin, *Building Blocks for a New Social Architecture: The* LEGO™ *Paradigm of an Active Society*, in "Policy & Politics", 34, 2006, pp. 429-51; P. Strohmeier, *Family Policies in Europe. How Do They Work? The Situation of Mothers and Fathers in International and Interregional Comparison*, in "Journal of Societal & Social Policy", 7, 2008, pp. 1-17.

48. Cfr. *supra*, il capitolo di Riccardo Prandini, pp. 11-42.

49. ANCI-Cittalia, *I comuni e le politiche familiari. Spunti di analisi e proposta*, mimeo, 2010 (http://www.cittalia.com/images/file/Comuni_e_politiche_familiari_Area_Welfare.pdf).

4.3
Il caso pesarese: note di contesto

La necessità di dare risposte ai bisogni delle famiglie in un contesto di risorse scarse e/o bloccate da configurazioni attuariali "storiche" rendono difficile modificare le priorità dell'agenda politica: la tentazione della delega in bianco al privato può apparire come una facile scorciatoia. Delega che però presenta problemi che l'analisi delle politiche sociali ha evidenziato: in merito alla definizione e prioritarizzazione degli obiettivi e dei bisogni sociali, al controllo sulla qualità degli interventi, alla loro continuità. Diverse amministrazioni, dunque, specie quelle che hanno operato all'interno di un modello integrativo, hanno cercato di non perdere un ruolo di orientamento delle politiche.

Il *policy maker* ha a disposizione una serie di "mantra" consolidati che ripetuti acriticamente perdono spesso in capacità di lettura critica dei fenomeni che sottendono. Così, il passaggio da *government* a *governance* e l'onnipresente panacea di tutti i mali delle politiche pubbliche – la famigerata "rete" – rischiano di rappresentare dei vuoti nuovismi (magari anche autoassolutori di certa politica locale).

Di seguito verranno dunque presentati i risultati di una ricognizione qualitativa basata su interviste a testimoni privilegiati e analisi di delibere, progetti e materiali grigi, delle politiche familiari attuate in provincia di Pesaro e Urbino, con un *focus* prevalente sul capoluogo. Vi si intende soprattutto osservare una rete in pratica e il suo fronteggiamento di questi mantra. Un contesto che non si vuole presentare come una *best practice* (benché contenga elementi di *good practice*), ma come spunto per l'analisi dei punti di forza e di debolezza, e delle potenziali conseguenze, di un quadro di azioni di politiche familiari in un territorio "medio" (per dimensioni, economia e avanzamento dell'attenzione sulle politiche familiari) che ha inteso fare propri alcuni principi ispiratori del dibattito recente sulle misure per le famiglie.

L'individuazione di punti di forza e di debolezza, di rischi e opportunità può quindi produrre elementi di riflessione per le tante amministrazioni che oggi stanno avviando analoghi ripensamenti, specie in un quadro in cui la crisi economica ha lasciato strascichi sulle risorse disponibili per le istituzioni e per le famiglie. Anche il contesto qui oggetto di analisi, infatti, evidenzia effetti del momento economico sulla riproduzione familiare e la creazione di nuove famiglie: cresce il numero di giovani che vivono in casa con i genitori, cala il numero di quelli che si sposano e/o hanno figli, si evidenziano pressioni sulle reti familiari per effetto della disoccupazione e del maggior carico sui percettori di reddito[50].

Tutto questo accade peraltro nel quadro di servizi che tendenzialmente (con criticità che evidenzieremo) "tengono": ad esempio, sono cresciuti i servizi all'infanzia con un ritmo sostenuto, ma a fronte di risorse derivate che non hanno seguito tale crescita (con una forte pressione su casse comunali e famiglie).

50. Regione Marche, *Famiglie marchigiane e mercato del lavoro. Rapporto di indagine 2009*, mimeo, 2010 (http://www.istruzioneformazionelavoro.marche.it/mercato_lavoro/Famiglie_marchigiane_mercato_lavoro%202009.pdf).

4.4
Le azioni per la famiglia nell'area pesarese

4.4.1. Il rafforzamento delle competenze familiari e di auto- e mutuo aiuto

In questo primo paragrafo daremo conto di iniziative che trovano il loro collante nell'incentivazione alla partecipazione, alla condivisione comunitaria e alla responsabilizzazione per creare reti di supporto alle famiglie.

Rientrano in questo contesto le banche del tempo, avviate nel 1996 nel quadro del progetto *Tempi* sotto la responsabilità delle circoscrizioni comunali. Si sono costruite negli anni tre banche del tempo in tre quartieri, ognuna con un uso peculiare a seconda della popolazione: la prima e più operosa coinvolge prevalentemente anziani su obiettivi di socialità e supporto sociale in situazioni di difficoltà. La seconda è nata per agevolare la mobilità casa-scuola con forme di condivisione fra genitori. La terza è situata in un'altra area periferica, per costruirvi socialità.

Dopo un supporto iniziale, esse sono andate avanti autonomamente, magari anche con uno snaturamento rispetto al modello, ma comunque con effetti creativi e partecipativi sul quartiere.

Possiamo collocare in quest'area anche l'auto- e mutuo aiuto tra famiglie, che a Pesaro ha una storia che parte almeno dal 1999, con il progetto *Genitori insieme* (attuato dal Comune in collaborazione con ASUR, scuole e privato sociale). Il progetto è andato avanti prima con fondi *ex* legge 285/1997, poi con fondi *ex* legge regionale 9/2003, e ha coinvolto circa 1.500 persone. Nel 2007 ha ricevuto una menzione al premio *Amico della famiglia*.

Si tratta di cicli di incontri di formazione e confronto per gruppi di genitori che, guidati da professionisti esperti, approfondiscono temi della vita familiare e del rapporto educativo con i propri figli. Nelle sue varie riprogettazioni, esso si è intrecciato con un altro progetto di ambito sociale, *Famigliaiuta* (con finanziamenti *ex* legge regionale 9/2003 nel periodo 2005-08): esso ha promosso una rete di auto- e mutuo aiuto tra le famiglie del territorio, con particolare attenzione al tema del disagio e al coinvolgimento di diversi interlocutori (scuola, servizi, circoscrizioni, parrocchie). Dopo un primo momento di sensibilizzazione sono stati fatti percorsi di formazione per rafforzare il ruolo delle famiglie come risorsa e aiuto alla comunità locale. Il progetto, nella sua ultima fase, ha anche previsto un'indagine su famiglie e reti di relazioni.

4.4.2. La promozione di ambienti di vita *family friendly*

Politiche per la mobilità nel Pesarese

In questo ambito di azioni, l'area pesarese fa tesoro di una consolidata riflessione sui tempi della città, che oggi vede una sorta di *family mainstreaming*, esplicitando e rafforzando gli assunti che si collegano alla conciliazione dei tempi e alla promozione

di ambienti a misura di famiglia: i progetti sono andati nella direzione di costruire un sistema basato sull'organizzazione dei tempi dei servizi, sulla facilitazione della mobilità autonoma e indipendente (specie dei più piccoli) e sul rafforzamento delle reti di prossimità.

I primi mattoni sono stati il progetto *Tempi* (1996) e il *Piano dei tempi della città* (1998), che comprendevano azioni relative alle performance della città e di analisi dei ritmi per diversi soggetti: giovani, anziani, adulti, bambini, uomini e donne.

Se il decreto Ronchi del 1998 ha diffuso una sensibilità in materia su tutto il territorio nazionale, la specificità di Pesaro è stata il fatto che la discussione sulla mobilità si è fusa con quella sui tempi e sullo spazio fisico della città e che la pianificazione ha assunto una dimensione collaborativa. Al processo ha preso parte infatti una pluralità di attori con cui si sono concertate le azioni e che hanno partecipato alla loro implementazione favorendo una sincronizzazione degli interventi. Diversi di essi ancora collaborano nella Consulta permanente dei tempi e degli orari, in collegamento con l'Ufficio tempi del Comune (oggi inquadrato nell'Urban Center).

Fra il 1996 e il 1998 sono dunque partite alcune delle misure ancora oggi attive, ma è stata anche avviata una riflessione sugli orari degli uffici, specie pubblici, per lo più localizzati nel centro storico e con orari di ingresso e di uscita molto simili: con un'incidenza sul traffico dettata anche dalla coincidenza con gli orari di altri servizi (come le scuole). Fra le iniziative avviate:

– il *car pooling* per la mobilità casa-lavoro e casa-scuola, con un software che forma delle "squadre di viaggio" (il progetto è partito per ora con i dipendenti degli enti e i genitori delle scuole che hanno sottoscritto il progetto);
– il taxi collettivo a costi agevolati per il trasporto pomeridiano di chi partecipa ad attività sportive;
– il "lavorobus", una linea potenziata fra città e zona industriale nelle fasce corrispondenti agli orari di lavoro.

Il progetto A scuola ci andiamo da soli

L'Osservatorio tempi della città aveva poi evidenziato come l'utilizzo del mezzo privato nei tragitti casa-lavoro si giustificasse con la necessità, specie per le donne, di accompagnare i figli a scuola, con effetti aggregati che "consumavano" il tempo della famiglia e producevano un'organizzazione disfunzionale.

Questo problema, insieme a motivazioni educative e ambientali, ha suggerito nel 2000-01 l'avvio di un progetto rivolto ai bambini delle elementari, *A scuola ci andiamo da soli*, basato su un'esperienza varata anni prima nel vicino Comune di Fano[51], che è poi continuata fino a oggi, con un graduale ampliamento (TAB. 4.1) e aggiustamento[52]. Il progetto, che mira a promuovere la mobilità autonoma dei bambini in

51. C. Baraldi, G. Maggioni (a cura di), *Una città con i bambini. Progetti e esperienze del Laboratorio di Fano*, Donzelli, Milano 2000.

52. A differenza di altri contesti non è stata un'iniziativa spot (con una giornata o una settimana dedicata alla mobilità), ma ha assunto una continuità quotidiana.

modo partecipato, permette di rimodulare i tempi delle famiglie, promuovendo una responsabilizzazione dei componenti (bambini inclusi) e della comunità locale: si recupera il tempo e si attribuisce ad esso valore, conciliando un tempo dei bambini (che nel percorso pedonale diviene un "tempo scelto") e un tempo degli adulti (che recuperano un tempo di cura parentale di bassa qualità: la fretta e il traffico che non favoriscono una relazione genitori-figli feconda).

Tramite il progetto l'amministrazione sollecita la cittadinanza a un cambiamento e al contempo ne è sollecitata. Si lavora sulla valorizzazione del tessuto sociale di vicinato, coinvolgendo una rete di soggetti che possono diventare "alleati" dei bambini e delle famiglie, incrementando responsabilità, vivacità e vivibilità di un quartiere:

– le scuole e gli insegnanti assumono l'idea come un progetto educativo;
– i commercianti costituiscono un punto di riferimento lungo la strada;
– le circoscrizioni e le amministrazioni pubbliche devono garantire percorsi pedonali a misura di bambino;
– le associazioni supportano la partecipazione;
– le famiglie e i bambini stessi imparano a vivere responsabilmente la città;
– gli anziani dispongono di tempo prezioso e una settantina di loro fa il "nonno vigile", con un coinvolgimento nella vita del quartiere, tanto che, in condizioni di reti familiari corte, essi assumono un significato relazionale per i bambini che travalica l'aspetto funzionale.

TABELLA 4.1
Alunni partecipanti al progetto *A scuola ci andiamo da soli*

2004-05	1.527
2005-06	1.579
2006-07	1.500
2007-08	1.576
2008-09	1.660

Fonte: Comune di Pesaro, *Bilancio di mandato 2004-2009*, mimeo, Pesaro 2009.

4.4.3. Le iniziative di conciliazione vita-lavoro

Progetti locali di conciliazione: coordinamento orizzontale e verticale

La riflessione sulla conciliazione in provincia di Pesaro e Urbino, al di là di iniziative singole pur meritevoli, ha avuto un punto di riferimento nel giugno 2006 con il protocollo fra istituzioni e parti sociali sui temi della conciliazione, che ha dato anche vita a un gruppo di lavoro per l'individuazione di chance di finanziamento e l'avvio di una progettualità comune.

Il ricorso a protocolli, oltre che sempre più supportato dai meccanismi di finanziamento, rappresenta una delle declinazioni recenti del modello integrativo di

intervento pubblico, che lo utilizza come forma di coordinamento e per la creazione di consenso intorno a politiche che costituiscono una discontinuità rispetto alle tradizionali modalità di intervento. In effetti, il protocollo ha istituzionalizzato una rete d'azione, favorendo nella progettazione il raccordo tra il sistema dei servizi e il sistema delle imprese.

Il coinvolgimento trasversale di attori del pubblico e del privato sociale e di mercato ha costituito, secondo le parti intervistate, un'interessante arena di confronto delle diverse sfaccettature di simili problemi e ha permesso di problematizzare le soluzioni "spontanee" che ognuno dal suo punto di osservazione proponeva.

Il ruolo della Provincia

Nei progetti risultanti, la Provincia ha agito da capofila nella partecipazione ai bandi regionali FSE: una scelta non scontata, visto che in altre aree della Regione capofila è stato spesso un Comune. Nelle due programmazioni recenti, la Provincia ha lavorato supportando i partner di progetto e strutturando attività metaprogettuali: il *focus* è stato soprattutto sui piccoli Comuni e sugli altri soggetti con difficoltà (organizzative o di sensibilità) a partecipare, fornendo un aiuto burocratico-amministrativo, di coordinamento e di valutazione. Inoltre, la Provincia ha anche erogato direttamente servizi, ad esempio con attività di sportello per l'utenza dei voucher di conciliazione, per alleggerire il peso sui Comuni.

Inoltre, nel percorso di riprogettazione, essa ha curato la copertura territoriale dei servizi, cercando di ruotare i Comuni partecipanti ai diversi bandi. L'attenzione per aree a sviluppo urbano recente o per l'entroterra in trasformazione ha evidenziato la consapevolezza di dover recuperare un ritardo di pianificazione territoriale, dove lo sviluppo di nuove zone commerciali e residenziali e/o la trasformazione della popolazione (invecchiamento, immigrazione) incidono sui bisogni delle famiglie senza uno sviluppo sufficiente dei servizi.

Alcune criticità nella progettazione

La Provincia ha definito proattivamente il suo ruolo, ma qualche rischio si può intravedere nei modelli di coinvolgimento: la massima copertura territoriale, infatti, che costituisce un obiettivo importante per diffondere cultura e pratiche della conciliazione, si scontra con la difficoltà – specie per i piccoli Comuni – di dare continuità alle azioni; la volontà di includere Comuni con risorse e strumenti limitati ha obbligato ad accettare misure non sempre coerenti o particolarmente innovative.

Altra criticità potenziale è la difficoltà a lavorare per progetti, cosa che, come la letteratura ha evidenziato[53], induce difficoltà sulla replicabilità, prevedibilità, pro-

53. S. Sabatinelli, *Assistenza sociale e politiche locali di contrasto alla povertà*, in Y. Kazepov (a cura di), *La dimensione territoriale delle politiche sociali in Italia*, Carocci, Roma 2009, pp. 41-59.

grammabilità e durata degli interventi attuati. I progetti dovrebbero fungere da sperimentazione di iniziative che poi si autoalimentano, ma spesso assumono la forma sostitutiva di interventi che non si riesce a strutturare altrimenti.

Perciò, sempre più i bandi prevedono che la misura attuata sia poi stabilizzata: ma la valutazione rimane in genere concentrata nella durata progettuale o poco oltre, e questo rende difficile passare da una valutazione della retorica a una valutazione di impatto.

Se gli interventi non guardano al futuro, però, si produce un esaurimento rapido, quando non ulteriori effetti dannosi, quali l'asimmetria nel godimento di diritti fra eguali portatori di bisogno o una sfiducia nelle istituzioni, in quanto nel campo sociale il servizio "crea" il bisogno – e una volta prospettata una soluzione il ritiro produce guasti che si riverberano sulle istituzioni.

La continuità delle azioni resta dunque una questione aperta, in un contesto di risorse scarse in cui l'investimento su servizi nuovi non è additivo, ma può avere il profilo di una dilemmatica selezione e gerarchizzazione delle azioni.

Progetti locali di conciliazione: il ruolo delle imprese

Un altro aspetto interessante dei progetti in quest'area è stato il coinvolgimento delle imprese, esito del rapporto instaurato con le parti sociali nel protocollo d'intesa: il loro numero e varietà non ha pari nei progetti presentati negli altri contesti regionali.

Soprattutto il primo progetto (2007-08) ha avuto come punto forte questo aspetto. Al contempo, però, fra i punti deboli deve essere segnalata la difficoltà delle imprese a promuovere azioni positive e ad attuare una revisione dei modelli produttivi e organizzativi. Inoltre, le imprese hanno lamentato difficoltà a rimanere nei parametri del bando: in sede di valutazione, sono stati decurtati i finanziamenti richiesti; in sede di attuazione, è stata lamentata la farraginosità burocratica, specie per piccole imprese prive di risorse idonee.

La partecipazione futura ne risulta compromessa: per effetto della crisi, per la scarsa valorizzazione finanziaria nella valutazione dei progetti. Nella seconda tornata le uniche imprese partecipanti sono dunque cooperative sociali, che partono da altra sensibilità e altri modelli organizzativi.

Progetti locali di conciliazione: una descrizione

Il primo progetto *Azioni di conciliazione lavoro e vita familiare*, in risposta a un avviso pubblico di selezione della Regione Marche, ha funzionato fra il giugno 2007 e il maggio 2008 e prevedeva di agire contestualmente con erogazioni *cash* (voucher di conciliazione), servizi pubblici (attivazione e potenziamento di servizi di pubblico interesse) e organizzazione del lavoro (flessibilità oraria e conciliazione sui luoghi di lavoro).

Il secondo progetto, avviato nel 2009 e terminato nel 2011, integra diciannove interventi in tre macroaree (con un bando a parte per i voucher):

– l'ampliamento dell'offerta dei servizi pubblici e privati di supporto alla cura dei bambini, degli adolescenti e degli anziani;
– la sperimentazione di nuove soluzioni di mobilità e trasporto casa-lavoro-servizi (cfr. PAR. 4.2.1);
– l'attuazione di misure di conciliazione nelle imprese locali.

I voucher di conciliazione. Uno strumento non focalizzato?

I voucher, finanziati con circa 235.000 euro nel progetto 2007-08, erano finalizzati a rimborsare spese documentabili per l'assistenza e la cura di familiari di età non superiore a 12 anni, disabili, anziani non autosufficienti. Il contributo è stato erogato mensilmente per 14 mesi, nella misura massima di 250 euro al mese per ogni soggetto in carico.

I voucher erano destinati a donne lavoratrici o disoccupate/inoccupate ma frequentanti attività di formazione o assegnatarie di borse lavoro/assegni di ricerca, con un reddito familiare annuo inferiore a 16.000 euro[54]. La scelta di includere anche disoccupate e inoccupate in un voucher di conciliazione era dettata dall'idea di fornire loro tempo per svolgere ricerca attiva o (per le inoccupate) attività propedeutiche all'inserimento nel mondo del lavoro. Alla fine, in graduatoria il 60% era costituito da occupate, le inattive sono state solo tre.

Se osserviamo l'attribuzione dei punteggi, più del 40% del peso veniva dall'ISEE, quasi un terzo dallo stato civile e poco più di un quarto dal numero di soggetti a carico. Inoltre, la graduatoria evidenzia anche uno sbilanciamento sulla conciliazione per la cura di minori: il 94% rientrava in graduatoria per la cura di figli (solo un caso con quattro figli e dodici con tre figli), il 10% per disabili[55], due casi per la cura di anziani.

Un quarto delle richiedenti era originario di paesi a forte pressione migratoria, ma solo il 34% è nato fra Marche ed Emilia-Romagna, il che dice qualcosa sul bisogno di supporto dalle persone mobili sul territorio, dotate di meno risorse finanziarie e relazionali di supporto.

Nonostante una previsione iniziale di copertura stimata in circa 70 persone, tutte le donne in graduatoria hanno potuto beneficiare, a scorrimento, dei voucher: per richieste rimborsi ridotte, per cancellazioni dall'elenco per mancata presentazione dei documenti di rimborso, la somma messa a disposizione era superiore a quanto le prime 70 avevano richiesto. Questo è il primo motivo di insoddisfazione che le parti interessate hanno manifestato: è stato cancellato dall'elenco il 43% delle donne, che probabilmente hanno valutato che il gioco non valesse la candela, o non sono riuscite a reperire adeguate pezze d'appoggio per il rimborso.

54. Le domande pervenute sono state 279, 44 delle quali non rispondenti ai requisiti del bando.
55. Il totale è superiore a 100 perché le categorie possono anche essere sovrapposte.

L'analisi comparata di chi è stato cancellato e chi no evidenzia altre criticità: le cancellate, infatti, avevano mediamente un punteggio in graduatoria più alto – derivante in gran parte da un ISEE inferiore e dall'essere donne sole. Questo potrebbe significare o che lo strumento non è riuscito a premiare i soggetti considerati più meritevoli o che i criteri di selezione non sono stati adeguati.

Il secondo bando, chiuso nel gennaio 2011, ha ricevuto un finanziamento di circa 230.000 euro, spalmato su un territorio più ampio: il bando era aperto alle residenti e alle lavoratrici dei Comuni di tre ATS (Ambito territoriale sociale). La dipendenza dalle soglie di reddito è stata abbassata (quella massima passa da 16.000 a 25.000 euro), ma il peso di tale indicatore rende comunque difficile accedere oltre un certo livello; sono stati inseriti ulteriori profili di beneficiari, che evidenziano ancora una scarsa finalizzazione di conciliazione a favore di una socio-assistenziale (o al massimo di attivazione): 40.000 euro sono dedicati a donne in mobilità in deroga che frequentano corsi di formazione (sempre nella condizione di dover assistere familiari e parenti) e 16.000 alle vittime di violenza. Le due finalizzazioni appena citate hanno però riscosso scarso successo: le domande da donne in mobilità sono state solo otto, mentre nessuna è arrivata da vittime di violenza.

Si può vedere poi l'effetto di "creazione della domanda" generato dalla ripetizione della misura: delle 427 domande arrivate, ben l'81% provengono dall'ATS di Pesaro – che già aveva visto il precedente bando per voucher – nonostante esso includa solo il 68% della popolazione interessata.

Queste caratteristiche individuano dunque delle criticità: il modello di selezione dei soggetti rende difficile capire quanti dei potenziali utenti siano stati raggiunti – con il rischio di proteggere chi è appoggiato a particolari reti che facilitano la diffusione di informazioni; la misura appare essere una forma di supporto per donne economicamente disagiate in famiglie più numerose della media[56]: nel migliore dei casi, un sostituto improprio della sempre latitante misura di ultima istanza.

Gran parte degli intervistati ha evidenziato tali problemi: si tratta di uno strumento temporalmente e quantitativamente limitato, non in grado di incidere sostanzialmente sul welfare; ha un senso solo in carenza di altre misure, ma è priva di innovatività; è capace solo di "ridurre i danni", ma non di ingenerare effetti sistemici; non è in grado, con gli attuali criteri, di raggiungere adeguatamente il target; è una misura di assistenza sociale (come dimostra anche il peso dell'ISEE nella valutazione della graduatoria) più che di conciliazione.

Attivazione e potenziamento di servizi di pubblico interesse

Questa linea d'azione, finanziata nel progetto 2007-08 con 265.000 euro, ha permesso l'attivazione di nuovi centri per l'infanzia, il potenziamento e l'estensione di mini-nidi, l'implementazione di nuovi servizi pomeridiani di asilo nido.

56. La dimensione media della famiglia delle richiedenti è di 3,5 componenti, mentre la dimensione media della famiglia in area pesarese è di 2,4 (cfr. Regione Marche, *Famiglie marchigiane*, cit.).

Le localizzazioni degli interventi sono andate a inserirsi in frazioni e quartieri a particolare crescita (in prossimità di aree ad alta densità residenziale, commerciale e/o artigianale). In particolare:

1. è stato aperto un nuovo centro d'infanzia intercomunale accessibile ai residenti del Comune di Pesaro e dei tre Comuni dell'area costiera adriatica nord (Tavullia, Gradara e Gabicce Mare). Questa organizzazione evidenzia la possibilità di creare sinergie a scala variabile, con un *pooling* di risorse dipendente dalle possibilità dei Comuni di coprire i costi e di riservare una quota di posti, comunque con economie di scala. Il progetto ha permesso di attivare il servizio e di avviare la partnership con una spesa per i Comuni inferiore a 600 euro a bambino (140 euro al mese, al tempo, il contributo delle famiglie), mentre poi gli enti locali si sono impegnati a garantire continuità di funzionamento, con una spesa che – in assenza del contributo del progetto – supera i 3.500 euro a bambino. Questo significa che la richiesta di ampliamento dell'offerta si scontra con le difficoltà di dare continuità alla copertura finanziaria della gestione: la garanzia di apertura per almeno cinque anni offerta per tutti i servizi di questi progetti, dunque, implica un impegno consistente delle amministrazioni locali[57];
2. è stata aperta una nuova sezione in un mini-nido in un'area della prima cintura pesarese, dove negli anni sono cresciute le famiglie giovani impiegate nel comparto industriale della zona;
3. è stato flessibilizzato l'orario dell'asilo nido in un'area della seconda cintura pesarese, baricentrica rispetto a un contesto in crescita industriale e urbanistica. Sono state previste varie forme di frequenza part-time e a tempo pieno con orari di entrata flessibili e uscite differenziate, da ultimo con l'introduzione del part-time pomeridiano.

Nel secondo bando (2009-11) sono state incluse azioni più varie, che includono anche servizi per l'adolescenza e gli anziani – perdendo un po' di coerenza, in corrispondenza con un ampliamento delle caratteristiche e delle agende pubbliche dei Comuni coinvolti. In particolare, si è prevista ancora l'apertura di un nuovo nido d'infanzia nell'Unione di Comuni di Pian del Bruscolo: sempre in una zona di cintura attraversata da un ampio bacino residenziale (con significativi flussi migratori interni e internazionali che hanno moltiplicato le famiglie prive di figure familiari di supporto, tanto da produrre una lunga lista di attesa per l'accesso ai nidi, che con il recente ampliamento dei servizi si sta cercando di riassorbire). Esso ha assunto gli stessi principi dell'intercomunalità citati sopra – in primo luogo perché attuato da un'unione di Comuni che proprio della sinergia fa il suo punto di forza, e in secondo luogo perché ha stipulato una convenzione con il Comune di Pesaro per permettere l'accesso ai bambini residenti nelle frazioni confinanti con l'unione.

Analogo ampliamento dell'offerta è stato localizzato in un piccolo Comune dell'entroterra, caratterizzato da un significativo insediamento industriale e da proces-

57. Tanto che uno dei Comuni coinvolti in questa linea d'azione è ricorso all'aumento dell'ICI per sostenere i costi.

si migratori, con l'istituzione di un nido che presenta un'offerta flessibile, compreso il part-time pomeridiano.

Forme di flessibilità oraria e organizzazione del lavoro nelle aziende

La terza azione, finanziata con 96.000 euro, ha l'obiettivo di migliorare la conciliazione dei tempi in coordinamento con vantaggi per l'impresa, realizzando contesti organizzativi funzionali e *family friendly*.

La Curvet SPA, azienda di lavorazione del vetro, e la holding del gruppo hanno avviato o esteso forme di elasticità di orario in entrata e in uscita dal lavoro e turni flessibili. La flessibilità di orario in entrata con recupero in uscita valeva per tutti gli impiegati dell'amministrazione, mentre per il settore produttivo era stata intrapresa la flessibilità mediante lo scambio di turni[58].

La DMM SPA, azienda produttrice di profilati metallici, ha attuato l'orario elastico di un'ora in entrata e in uscita, con compensazione dell'orario su base mensile. È stato sperimentato anche il part-time reversibile al rientro dalla maternità.

Infine, la Sifa SPA, che produce arredamenti per bar e negozi, ha introdotto la flessibilità oraria in entrata, uscita e durante la pausa pranzo.

Tutte le imprese avevano inoltre incluso nel progetto attività di *counselling*, con alterni successi. Le iniziative introdotte hanno avuto continuità in quanto inserite nella contrattazione aziendale.

Sicuramente si tratta di piccole iniziative, ma è anche opportuno ricordare che la diffusione di queste pratiche nelle aziende del luogo era molto limitata. A parte Coop Adriatica (che dal 2002 ha avviato l'orario "a isole")[59] e la TVS di Fermignano (azienda produttrice di pentolame, dove per la prima volta nell'area è stato introdotto il part-time reversibile al rientro dalla maternità per un periodo massimo di 24 mesi e in cui l'ultimo contratto integrativo ha esteso la flessibilità in entrata e in uscita e la possibilità di ricorrere al part-time per tutti i lavoratori con figli minori di 11 anni, anziani non autosufficienti o familiari che necessitano di assistenza continua), nel 2007-08 c'erano solo altre dieci aziende che contemplavano una qualche clausola *family friendly* negli accordi aziendali. Il supporto dato a queste imprese ha un significato particolare di riconoscimento.

Il protocollo del 2006 ha però avviato un'accelerazione, cosicché il sindacato sempre più individua nella contrattazione aziendale richieste per flessibilità di orari, orari particolari al rientro dalla maternità, formazione al rientro dalla maternità, sperimentazione del telelavoro. Con qualche successo nelle imprese che abbinano forza del sindacato e disponibilità delle imprese (magari facilitata dalla presenza femminile nella forza lavoro, ma anche nel management).

58. Questa impresa non ha potuto dare continuità all'azione in questi termini, dato che nel maggio 2008 è entrata in crisi, mettendo in mobilità tutto il personale.

59. S. Bordoni, *Le buone pratiche del welfare aziendale*, in P. Donati, R. Prandini (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia*, FrancoAngeli, Milano 2006.

Certo che, rispetto all'indagine condotta a inizio decennio per l'ATS di Pesaro[60], si nota un avanzamento nella consapevolezza e nell'inserimento del tema della conciliazione nell'agenda pubblica. Ma nel sindacato si osservano ancora resistenze a concedere forme di flessibilizzazione del lavoro (compreso il part-time), con problemi che vanno a sommarsi alla difficoltà di reperire servizi pubblici sufficienti alla copertura del bisogno: i dati della Direzione regionale del lavoro per il 2010 confermano che 578 donne (il 5% in più rispetto all'anno precedente)[61] si sono dimesse nel primo anno di età del bambino, e un'indagine della CGIL mostrerebbe che in più della metà dei casi la ragione è l'impossibilità di accedere ai nidi o al supporto familiare.

Le iniziative della cooperazione sociale: il caso di Labirinto

Labirinto è una grande cooperativa sociale (vi lavorano circa 500 persone, 300 delle quali come soci) fondata nel 1979, che gestisce servizi socio-educativi, formativi e socio-sanitari. All'interno del progetto provinciale di conciliazione, Labirinto ha avviato la sperimentazione di diversi strumenti di flessibilità: orari elastici in entrata e in uscita (18 beneficiari); banca delle ore (16); autogestione flessibile degli orari (13); *counselling* individuale al rientro dal lavoro (7); congedo parentale retribuito (2).

La partecipazione della cooperativa Labirinto è nata da un'esigenza rilevata all'interno dell'impresa, che occupa prevalentemente donne (85%) fra i 25 e i 50 anni: esse avevano manifestato esigenze di flessibilità dettate dai carichi familiari, quali la necessità, al rientro dalla maternità, di essere inserite in servizi diversi da quello di origine, che magari presentava rigidità tali da mettere in difficoltà la conciliazione dei tempi.

La partecipazione al progetto FSE ha permesso di costruire una risposta strutturata per una sessantina di dipendenti, date le difficoltà di estendere alcune misure a tutti i servizi: la maggior parte di quelli gestiti dalla cooperativa sono su appalto, con orari non nella disponibilità della cooperativa stessa. Per richieste provenienti da tali servizi, dunque, l'unica possibilità è spostare il personale, ove e quando possibile.

L'azione principale è stata la strutturazione della banca delle ore: gli operatori possono accantonare un massimo di 40 ore annue, da fruire nei mesi successivi. La cooperativa è riuscita a dare una certa continuità al progetto, anche con la partecipazione al secondo bando FSE, che ha permesso l'ampliamento dei servizi e l'introduzione del telelavoro.

Anche in questo quadro, alcuni rischi di continuità si sono evidenziati, a partire dall'attribuzione di personale alla gestione delle misure e dalla relativa copertura fi-

60. Osservatorio sulla condizione della famiglia e dell'infanzia, *Conciliazione dei tempi di lavoro e di cura. Studio sulle interazioni tra le caratteristiche del contesto e le strategie familiari nella conciliazione dei tempi*, mimeo, Pesaro 2003.

61. 153 delle quali in provincia di Pesaro e Urbino, ma erano 135 nel 2009 e 120 nel 2008.

nanziaria: la prima sperimentazione della banca delle ore implicava un monitoraggio continuativo e "manuale", con un dispendio di risorse umane: una sottovalutazione delle *technicalities* che talora si osserva e che dovrebbe probabilmente essere sottolineata di più nelle fasi di costruzione e valutazione di bandi e progetti.

Comunque, il nuovo progetto 2009-11 ha previsto l'acquisto di strumenti informatici per incrementare l'utilizzo della banca delle ore: si è passati a un monitoraggio informatizzato che permette di confrontare orario contrattuale ed effettivo. Questa innovazione organizzativa ha permesso di ampliare la banca delle ore da 16 a 70 dipendenti. Inoltre, con questo sistema è stato possibile avviare anche il telelavoro alternato (per metà del monte ore settimanale), con accesso in remoto al server della cooperativa per i coordinatori, i responsabili di settore e gli impiegati del settore amministrazione e formazione, il cui lavoro non impone una presenza continuativa.

4.4.4. Il riequilibrio delle spese per i servizi a favore delle famiglie numerose o con particolari responsabilità di cura

La fiscalità e le erogazioni economiche

Nel Comune di Pesaro la Consulta delle associazioni familiari, l'amministrazione, le associazioni e le parti sociali hanno avviato una riflessione sulle famiglie numerose (a partire dai servizi educativi, che negli ultimi anni sono stati terreno di dibattito per la crescita delle tariffe e la rimodulazione degli orari) sulle principali coordinate che la fiscalità locale di vantaggio per le famiglie dovrebbe avere: è possibile operare un sostegno indipendente dal reddito? Qual è la dimensione della famiglia "numerosa"?

L'analisi dei dati nella fase istruttoria ha evidenziato che il *focus* sulle famiglie con quattro figli è sostenibile, ma ristretto: solo circa 100 delle 40.000 famiglie pesaresi, infatti, ha quattro o più figli sotto i 26 anni. Così si sta valutando la possibilità di calibrare una fiscalità di vantaggio anche per le famiglie con tre figli a carico.

Sulla possibilità di avere misure indipendenti dal reddito pesano invece un problema di risorse e un ostacolo normativo (la legge regionale sulla famiglia, 30/1998, prevede espressamente la fissazione di limiti di reddito per l'accesso ai contributi regionali)[62].

L'obiettivo di riconoscimento delle famiglie numerose in quanto portatrici di un valore sociale, dunque, nelle parole delle parti interessate vede la necessità di contemperare risorse scarse e fini sociali. Con la difficoltà di identificare diritti esigibili, ma anche di smontare l'andamento delle dinamiche di spesa per riequilibrarle in

62. In un'ottica di scala, si evidenziano le strettoie che le relazioni verticali impongono: in un sistema a elevata frammentazione, il *pooling* delle risorse si scontra con la definizione di priorità e vincoli da parte degli enti sovraordinati. I vincoli di destinazione sulle risorse finanziarie sono infatti fra le principali fonti di limitazione dell'autonomia locale in una fase di assottigliamento delle fonti di spesa.

base ai nuovi obiettivi: la crisi di risorse impone di attuare un processo negoziale per coinvolgere le parti interessate nella "sussidiarizzazione della penuria" e per costruire ricchezza relazionale.

La Carta bimbi e l'ipotesi di Carta famiglia

Il Comune di Pesaro sta studiando l'introduzione di una Carta famiglia. Il dibattito ha già avuto un risvolto pratico nella creazione di una Carta bimbi, una sorta di sperimentazione già in via di ampliamento con l'ipotesi di estensione a tutti Comuni dell'ATS: un passo interessante, visto che le carte famiglia sovracomunali sono poche[63] e si permetterebbe a piccoli Comuni di avere una quota di servizi che autonomamente farebbero fatica ad attivare[64].

Allo stato attuale la Carta bimbi, lanciata nel maggio 2010, è una tessera nominativa gratuita della durata di un anno, che ha come target le famiglie e i bambini fra 0 e 12 mesi residenti nel Comune di Pesaro, a prescindere da qualsiasi condizione o limite reddituale. Preannunciata da una lettera del Comune, viene fornita a ogni nuovo nato residente, all'ospedale di Pesaro dopo la nascita o successivamente tramite le farmacie. Nei primi nove mesi di attuazione, su 760 aventi diritto, sono state distribuite 560 carte (copertura del 74%), 261 in ospedale, 299 attivate successivamente dopo il recapito dell'informativa[65].

Rispetto ad analoghe iniziative, il punto di forza è quello di non concretizzarsi in una mera carta sconti commerciale, ma di abbinare anche servizi. Essa infatti prevede:

– servizi commerciali: sconti e promozioni su prodotti per la mamma e la prima infanzia nelle farmacie aderenti;
– benefici *in-kind*: contestualmente all'erogazione della tessera, viene consegnato un kit contenente pannolini ecologici, "grattini" per la sosta e detersivo ecologico;
– servizi pubblici e agevolazioni per la sosta: presenza del posto segnalato sugli autobus di linea per le mamme in attesa e gratuità dei mezzi; è stata poi attivata una convenzione con la Cooperativa taxisti per tariffe agevolate per minori e accompagnatori; sono stati introdotti parcheggi "rosa" di cortesia, identificati da apposita segnaletica, in prossimità di farmacie, ambulatori pediatrici e servizi di rilievo (ospedale, consultorio, direzione provinciale del lavoro, patronati);
– servizi sanitari: è prevista la reperibilità notturna e festiva pediatrica e ginecologica durante il primo anno di vita del bimbo, tramite un'assicurazione che prevede

63. Provincia autonoma di Trento, *Family card in Italia. Un'analisi comparata*, in "Trentinofamiglia", 2011, 4.4 (http://www.trentinofamiglia.it/index.php/content/download/5040/13298/version/1/file/family+card.pdf).

64. È opportuno segnalare che in un altro Comune della provincia, Fano, è già stata avviata un'esperienza di *family card* dal 2008, che si concretizza in una carta sconti presso esercizi commerciali convenzionati. Inoltre, anche in questa città è stata attivata la Carta bimbo, sempre come carta sconti.

65. Le lettere inviate sono state 499, il tasso di risposta è del 60%. L'invio direttamente al domicilio della carta faciliterebbe la copertura, ma la cosa non risulta possibile, perché per alcuni servizi è necessaria la firma del titolare; inoltre l'invio al domicilio del kit doni farebbe lievitare i costi.

consulenza telefonica e invio a casa di un medico o di un'autoambulanza in caso di urgenza, più la copertura dei costi di viaggio di un familiare per necessità di assistenza; c'è poi il servizio Prontofarmaco, curato dai volontari della Protezione civile in collaborazione con le farmacie, di consegna medicinali urgenti per farmaci etici di classe A e C, in orario notturno e nei fine settimana;
– informativa su norme previdenziali e congedi: accompagna la carta una brochure con indirizzi utili e informazioni riguardanti i diritti dei neogenitori, assistenza fiscale e previdenziale, assegni di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, servizi formativi e voucher per le neomamme alla ricerca di lavoro.

È opportuno notare che alcuni dei servizi non sono specifici ed esclusivi per i possessori della carta: i parcheggi rosa (avviati prima della Carta bimbo e rivolti anche alle donne in gravidanza), il servizio Prontofarmaco (gratuito per tutte le famiglie con minori di 6 anni e per le persone con mobilità ridotta e/o necessità di assistenza continuativa), il trasporto pubblico locale gratuito per i soggetti target, su tutte le tratte, in base alla normativa regionale. La carta però permette di costruire un quadro dei servizi, semplificare la copertura dei bisogni e articolare l'attenzione verso il valore sociale delle famiglie con bambini piccoli.

Una parte dei servizi, inoltre, è simbolica: i parcheggi rosa non sono una categoria di riserva prevista dal codice della strada e quindi non sono sanzionabili. Ci si affida al senso civico degli automobilisti. Ma anche le iniziative culturali e simboliche hanno la capacità di incidere sulle rappresentazioni sociali e mettere in circolo idee che contribuiscono al supporto del valore sociale della progettualità che vi sta dietro.

La carta bimbo del Comune di Pesaro ha rappresentato, insomma, uno strumento di *networking* di diversi attori pubblici e privati che ha permesso di raggiungere alcune economie di scala e di proporre più servizi di quanti da solo l'ente locale non avrebbe potuto fare, pur mantenendo l'egida pubblica sull'iniziativa. In particolare, per premiare il valore sociale della famiglia è di rilievo un approccio che eviti un'esclusiva mercantilizzazione della carta.

4.4.5. Azioni di sistema e partecipazione attiva delle famiglie alla vita della comunità locale

La Consulta comunale delle associazioni familiari

L'area pesarese ha da diversi anni attuato un investimento nelle pratiche di partecipazione, come già detto, sui tempi della città. Qui è interessante la Consulta comunale delle associazioni familiari di Pesaro, un organismo espresso dal Comune di Pesaro, nata anche per impulso dell'associazionismo locale, in particolare del Forum delle associazioni familiari: il primo passo è stato infatti la sottoscrizione nel 2005 di un patto di collaborazione tra Comune e Forum [66], in cui le parti convenivano di costituire la Consulta stessa.

66. Il patto ricalca a grandi linee quello siglato fra Comune di Trento e associazioni familiari nel 2000.

Pochi mesi dopo, una delibera del Consiglio comunale la istituiva e veniva nominata per la prima volta nel giugno 2006[67]. Si tratta dell'organo di coordinamento delle associazioni familiari presenti nel territorio comunale con gli enti che si occupano di famiglie – in particolare l'amministrazione municipale, essendo la Consulta presieduta dall'assessore alle Politiche per le famiglie – al fine di favorire un raccordo tra i soggetti istituzionali perché assumano la famiglia come valore centrale del proprio intervento e presentino proposte sulle politiche familiari. Quest'ultimo punto è una ragion d'essere importante dell'organo, sul quale se ne può valutare l'efficacia.

Effettivamente, la collaborazione con l'amministrazione comunale si è dimostrata particolarmente attiva in alcuni campi. Il lavoro in commissioni ha prodotto elaborazioni autonome su diversi temi: microcredito, Carta bimbo e Carta famiglia, affido, parcheggi rosa, iniziative culturali di promozione e valorizzazione della famiglia, fiscalità, territorio e non autosufficienza, mobilità e barriere architettoniche.

In altre situazioni, la rete è stata cortocircuitata, non ultimo anche per una dissipazione organizzativa dettata dalle elezioni comunali che ha prodotto una redistribuzione di deleghe e uffici e ha generato un periodo di latenza[68]. L'elemento più critico di mancata comunicazione è stata la variazione delle politiche tariffarie sui servizi di prima infanzia: dopo il malcontento espresso da alcuni attori per modi e contenuti di tali cambiamenti, c'è stato un ritorno di investimento sulla Consulta, al fine di ragionare su una revisione dei sistemi tariffari che permettano di salvaguardare alcune categorie contemperando le esigenze di bilancio.

Il ricorso alla Consulta è apparso a tratti compensatorio rispetto a un percorso "burocratico-gerarchico", magari ritenuto inevitabile. L'ineluttabilità di una decisione, tuttavia, non dovrebbe esimere dall'attuazione di pratiche partecipative che possono fornire suggerimenti per un'attuazione meno dolorosa.

Dal punto di vista della governance della rete locale di riferimento, si può osservare il rischio di ambiguità dettato dal rapporto fra spazi di autonomia e dipendenza nella definizione dell'agenda politica e pubblica sulle politiche familiari. Anche in rapporto con risorse a disposizione della Consulta che non permettono una vera autonomia, e che dovrebbero forse indurre a pensare anche a forme di *fund raising* indipendente. Il rischio, insomma, è che la Consulta possa diventare un luogo di legittimazione del decisore politico che concretizza in altra sede le idee di *policy* – con la conseguenza di non sottoporre al vaglio critico iniziative potenzialmente sgradite ad alcuni componenti[69].

Questo rischio sembra più probabile per alcune linee di *policy*: la collaborazione sulla Carta bimbo, ma anche sulla revisione della fiscalità e delle politiche tarif-

67. Con le seguenti 25 sigle: ACI, ACLI, ACLI Novilara, ACLI Pozzo Alto, AGE, AGESC, AGESCI, AIAS, Alpha, Amici del sindacato delle famiglie, ANT, AVAP, CAV, CEIS, CIF, CISL, Confartigianato, Famiglie nuove, Famiglie per l'accoglienza, Forum delle famiglie, MACI, Movimento cristiano lavoratori, Speciale donna, UIC, UISP.

68. Attualmente, dal punto di vista simbolico, si è avuta una sorta di "promozione" della Consulta con un legame stretto con la vicesindaco, che ne detiene la delega.

69. Si è già visto il caso delle tariffe, ma si può immaginare un by-pass analogo in merito all'istituzione del Registro delle famiglie anagrafiche.

farie ad oggi appare estesa. In questi casi la Consulta accompagna l'attività istruttoria anche sugli aspetti più tecnici, con il supporto competente degli uffici preposti. Qui si innesta un secondo rischio, sui meccanismi decisionali e le fonti della legittimazione. Per affrontare questo punto dobbiamo tornare alle modalità organizzative della Consulta: è uno strumento consultivo e di lavoro a supporto della Giunta comunale, tanto che ha lavorato ampiamente su obiettivi e temi che hanno trovato riscontro preliminare nelle linee di indirizzo del governo locale sulle politiche familiari.

Questo tipo di collaborazione abbisogna di obiettivi e rappresentazioni condivise del problema e rischia di trovare ostacoli nell'assemblea della Consulta, sia per la difficoltà di decidere in un'arena ampia sia per la potenziale varietà dei punti di vista. Per questo motivo, oltre al lavoro per commissioni che snellisce il processo decisionale con un'autoselezione per interessi e competenze, il rapporto fra amministrazione e Consulta è avvenuto soprattutto con il presidente e la giunta esecutiva dell'organo: si è puntato più sull'efficacia della decisione che sulla partecipazione[70].

Il rischio di viscosità, dunque, discende da alcuni aspetti critici dei percorsi di sussidiarizzazione che abbiamo evidenziato nella parte introduttiva: da un lato abbiamo i percorsi di autoselezione dei componenti della Consulta, con una conseguente opacità della rappresentatività; dall'altro abbiamo un organo a legittimazione democratica che oscilla fra decisionismo e partecipazione sociale.

La consultazione delle parti interessate permette una sensibilità verso punti di accesso specifici alle questioni sociali affrontate, ma poi si gioca un'ambivalenza nel passaggio fra consultazione e decisione: gli uni (il terzo settore) vorrebbero vedere i propri punti di vista tramutati in politiche; gli altri (l'amministrazione) vogliono e devono contemperare con altri interessi politici e sociali non rappresentati nella Consulta. Con il rischio che da un lato si percepisca la consultazione come un imbarazzo, dall'altro si verifichi uno scarso coinvolgimento della Consulta, che inibisce la partecipazione.

Il problema di fondo, dunque, è la necessità di scelte riflessive e competenze specifiche sui meccanismi decisionali dei processi partecipativi e deliberativi, che permettano di generare soluzioni condivise o comunque soddisfacenti perché trasparenti, basate su una ponderazione delle alternative e su una chiarificazione dei ruoli.

Altri strumenti: tra l'Agenzia per la famiglia e il tavolo famiglia dell'Ambito

Nel 2011 è stata avviata l'istruzione dell'Agenzia per la famiglia come struttura tecnica per l'analisi, il monitoraggio e la progettazione a supporto dell'assessorato alle Politiche della famiglia. Il compito dell'Agenzia è quello di mettere in rete e realizzare progetti e di provvedere alla loro promozione, anche con attività di *fund raising*.

70. Anche se poi il riequilibrio avviene, all'interno dell'assemblea, nella dialettica fra Giunta esecutiva e assemblea stessa.

Essa sarà quindi un contenitore che tradurrà le esperienze e i progetti che ad oggi passano attraverso le varie forme di concertazione locale: la struttura organizzativa dovrebbe prevedere il coinvolgimento dell'assessorato competente, con un ufficio di supporto, insieme al presidente della Commissione servizi alla persona, a due consiglieri e al presidente della Consulta delle associazioni familiari. Dopo la sua attivazione essa diverrebbe il punto di riferimento istituzionale per il dialogo e il coinvolgimento con la società civile e l'associazionismo, compresa la Consulta.

Ma sul tema famiglia anche l'ATS ha un ruolo, e ha come interlocutori privilegiati i portatori di interessi quali le associazioni di famiglie e gruppi di genitori più o meno organizzati[71]. La strutturazione di un tavolo famiglia, che include rappresentanti di quattordici enti, associazioni e istituzioni[72], ha permesso il riconoscimento della trasversalità del tema e costruito il suo posto nell'agenda pubblica. Il tavolo, inoltre, costruisce in modo partecipato progetti e la gestione congiunta degli stessi: per questo motivo, oltre a mantenere una struttura di rete aperta, l'ATS tende a formalizzare i rapporti tramite patti e convenzioni per il riconoscimento del ruolo degli organismi partecipanti e per rendere più trasparenti i rapporti costituitisi.

All'interno della rete, dunque, passa effettivamente la negoziazione delle azioni messe in campo dall'ATS e il loro coerentamento nel quadro delle risorse finanziare, progettuali e professionali di cui l'ente pubblico dispone e di quelle che gli altri soggetti possono mettere in campo. Questa regia e la centralità dell'ATS si giocano nella dialettica fra il tavolo (e, nel prossimo futuro, l'Agenzia) e il ruolo tecnico di coordinamento dell'Ambito stesso: esso, infatti, ha avuto anche la delega di coordinare, collegare e integrare nell'ente capofila (Comune di Pesaro) tutti i servizi alla persona, per fare in modo che azioni e strutture che riguardano la famiglia possano trovare spazio in un sistema integrato. Questo modello evidenzia la sua forza nel ridurre il rischio di delega in bianco alla società civile, che non permetterebbe di coordinare le singole opzioni e gerarchie di valore sociale in un quadro condiviso di responsabilità democratica.

A fronte delle difficoltà del pubblico in termini di risorse economiche e di lettura dei fenomeni sociali, la tentazione di una sussidiarietà sostitutiva si potrebbe affacciare e trovare sostenitori fra i decisori pubblici (liberati da responsabilità e incombenze) e nella società civile (blandita con spazi di potere che però generano situazioni improprie in termini di responsabilità). Ma in un contesto fondato su una tradizione integrativa dell'azione pubblica, nel caso pesarese si tende a mantenere un ruolo in capo all'attore pubblico, che si ridisegna negli ultimi lustri attorno a pratiche di partecipazione e alla definizione di forme meno gerarchiche di gestione. In questa prospettiva, tuttavia, si possono osservare alcune ambivalenze.

71. I gruppi di genitori coinvolgono circa 400 persone. Da loro richieste sono discese iniziative come l'incremento della collaborazione fra scuole e centri di aggregazione.

72. Forum delle associazioni familiari, AGE, Associazione amici sindacato delle famiglie, Associazione operatori di base, ACLI, Cooperativa Labirinto, Cooperativa Imprevisto, CGIL, CISL, UIL, Comune di Tavullia, Comune di Pesaro, CAV, Provincia di Pesaro, Ambito territoriale sociale.

La prima è il rischio della pletorizzazione: in che rapporto si pongono la Consulta, l'Agenzia e il tavolo dell'ATS? Che grado di legittimazione hanno i diversi organismi e i referenti in essi inseriti in rapporto anche alle associazioni che partecipano a più di uno di essi? Come l'introduzione di un nuovo organismo (l'Agenzia) incide sul ruolo delle altre? Il rischio è di produrre opacità nei processi consultivi e decisionali, anche in forme competitive fra le strutture coinvolte, se non risulta chiaro il significato dell'apporto di ciascuna. Certo, l'aver posto in capo al dirigente dell'ATS il coordinamento di questo sistema può ridurre la conflittualità dettata dalla pluralizzazione degli spazi organizzativi, ma può anche produrre un certo dirigismo verticistico che tende a ridurre la partecipazione alla sola creazione di consenso.

4.5
Conclusioni

La ricognizione sulle politiche di welfare a dimensione familiare nell'area pesarese ha evidenziato un percorso di *family mainstreaming* che ha proceduto a decostruire e ristrutturare strumenti e punti di forza del contesto locale in forme adatte a un'interpretazione *family friendly*. Se in qualche caso si evidenziano aspetti di cumulazione non organizzata, si nota anche la capacità di riformulare e stabilizzare politiche integrate, coerenti e partecipate, e di avviare iniziative nuove che si inseriscono positivamente nel clima di *policy* locale.

In questo quadro, la governance delle misure ha un ruolo importante: l'attivazione di reti efficaci si gioca su una via stretta fra rischio della delega e del dirigismo, fra autoreferenzialità delle arene partecipative e finalizzazione efficace dei contributi dei partecipanti.

I nuovi equilibri dei rapporti pubblico-pubblico e pubblico-privato comportano una fatica e un'attenzione maggiori, diventando uno dei principali compiti dei decisori pubblici: la forte attenzione per gli strumenti di governo si deve conciliare però con la sua efficacia, altrimenti si pone il rischio di produrre costi gestionali senza vantaggi nella soluzione dei problemi, e anzi con la generalizzazione della sfiducia in una partecipazione vissuta come inutile.

Il caso specifico però evidenzia che una rilevanza delle politiche partecipate può avvenire costruendo arene deliberative che attivino non solo l'*advocacy*, ma anche i fruitori finali delle politiche. La rete di sussidiarietà orizzontale attivata in diverse aree ha contribuito alla promozione del benessere delle famiglie come forma di benessere complessivo della società, che intreccia altri temi di specifico interesse e investimento dell'agenda pubblica locale. Una rete che, nei casi di miglior funzionamento, non si orienta al suo autosostentamento, ma alla creazione di percorsi di fiducia, responsabilità ed educazione civica locale in grado di autonomizzarsi.

In questo processo gioca un ruolo di rilievo proprio la capacità dell'attore pubblico di mediare fra diverse esigenze, magari anche con strategie subottimali (come l'evitamento del confronto su alcuni temi), ma comunque con un orientamento a evitare la "dipendenza istituzionale" e a dare cittadinanza ai bisogni e alle risposte senza abdicare al proprio ruolo di responsabilità.

Non a caso, qualche problema in più si verifica per gli strumenti "disegnati a tavolino", come i voucher di conciliazione, che forse non sono passati come altri strumenti adottati tramite quel vaglio critico e quella riflessività che permette di condividere obiettivi e costruire strumenti adattati alle specificità dei contesti locali.

Per raggiungere questi obiettivi (e quindi, *mutatis mutandis*, per replicarli), tuttavia, è opportuno osservare che non si tratta di avere soggetti con una "buona inclinazione d'animo", ma di costruire strumenti di governo appropriati allo scopo, dimostrando affidabilità ed equilibrio fra ascolto e decisione: da questo punto di vista la moltiplicazione dei tavoli di concertazione ha un senso solo se se ne dimostra l'efficacia. E il frequente lavoro per progetti, se sollecita gli strumenti di collaborazione, produce anche stress organizzativo e limiti alla prevedibilità delle azioni erogate e abbisogna quindi di strutture locali "leggere" in grado di garantire la replicazione del *know how* specialistico e diffuso e l'attivabilità di reti e interventi per affrontare i bisogni emergenti: un modello che impone agli attori di governo di accettare di non poter più lavorare per sola redistribuzione gerarchica, ma di dover costruire gli interventi assieme alla società civile, pur se con una propria, specifica responsabilità di trasparenza e *accountability* democratica dettata dal ruolo pubblico.

5
Tra *workfare* e capacitazione: le semantiche della conciliazione famiglia-lavoro promosse tramite dispositivi e buoni di servizio

di *Luca Martignani*

5.1
Il disegno della ricerca empirica: contesto, ipotesi di lavoro e metodologia

Nel panorama internazionale si distinguono alcuni programmi avanzati di politica sociale, che si avvalgono di nuovi strumenti finanziari per garantire l'accesso a servizi di cura nell'ottica della conciliazione dei tempi tra famiglia e lavoro. Nascono dunque titoli per il sostegno all'assistenza domiciliare, buoni per la formazione e per la lotta all'esclusione sociale. In Francia, Germania, Belgio e Gran Bretagna si stanno consolidando esperienze di voucherizzazione per i servizi all'infanzia e alla cura familiare, dove gli *stakeholders* coinvolti contribuiscono a vario titolo nell'erogare servizi, nel concorrere sulla base della qualità della prestazione offerta, nel favorire l'emersione del lavoro nero (o irregolare), nel creare un mercato di qualità dei servizi mediante la predisposizione di nuovi posti di lavoro, nel definire un clima affidabile per lo sviluppo di strategie di conciliazione personalizzata. In questo contesto vanno ricercate le spiegazioni in base alle quali il sistema dei voucher sembra essere una risposta che – pur nell'estrema diversità delle forme che lo connotano – viene sempre più richiamata per declinare un welfare orientato a perfezionare la relazione tra domanda e offerta di servizi. Nello specifico, anche il benessere familiare sembra essere sempre più interessato da questa modalità di accesso ai servizi. Ciò vale sia per le trasformazioni interne al sistema famiglia (mutamento delle esigenze osservate rispetto al ciclo di vita familiare; diversa composizione dei nuclei familiari; modifiche intervenute nella definizione delle priorità di scelta, di consumo, di spesa e di investimento nei diversi ambiti della relazione familiare) che per quelle inerenti al rapporto con l'ambiente economico, politico e sociale (aumento e differenziazione delle sfide provenienti dal mondo del lavoro; difficoltà a conciliare le differenti responsabilità professionali e di cura; indebolimento delle tutele per alcuni profili sociali con conseguente aumento del carico di cura familiare; difficoltà nel declinare il senso profondo e riconosciuto della soggettività familiare da parte delle istituzioni; progettazione e implementazione di nuove logiche e servizi innovativi di sostegno alla coesione sociale e al benessere familiare in un'ottica sussidiaria).

Il presente disegno della ricerca intende rispondere alle esigenze di chiarimento e di indirizzo che riguardano questi ambiti di indagine e che riprendono la riflessione inaugurata da alcuni anni. Nelle precedenti ricerche sull'argomento[1], i voucher per le esigenze familiari, e per la conciliazione famiglia-lavoro nello specifico, sono stati trattati attraverso lo studio approfondito di casi che miravano a descriverne il disegno di *policy*, considerarne la distribuzione e i trend di sviluppo attraverso i dati quantitativi e le informazioni disponibili e infine a motivare le semantiche socioculturali alla base della loro progettazione. Tuttavia, ciò che non è ancora stato possibile fare riguarda soprattutto: *a*) considerare i progetti esistenti per esigenze di servizio specifiche; *b*) confrontare le logiche di accreditamento e coinvolgimento degli erogatori rispetto ad alcune esperienze pilota nel panorama internazionale; *c*) rilanciare la riflessione sulle capacità effettive di tali meccanismi di accesso ai servizi di promuovere il benessere familiare (attraverso una reale capacitazione del destinatario e non soltanto grazie all'aumento degli erogatori disponibili); *d*) considerare la varietà semantica di tali programmi di intervento, anche alla luce della morfogenesi[2] intervenuta nei progetti a seguito del mutamento di alcune linee guida riconosciute in sede di definizione degli interventi.

Da queste esigenze (oltre che dalla necessità di soddisfarle) trae senso la presente ricerca. L'ipotesi è che il perfezionamento delle logiche di accesso al benessere riconosca nella conciliazione tra famiglia e lavoro un problema generale di riqualificazione del tessuto sociale. Ciò implica la necessità di operare una fuoriuscita di tali progetti dal solo orizzonte culturale del *workfare*, che sembra non essere in grado di considerare la varietà dei bisogni emergenti nel tessuto sociale. Per verificare l'adeguatezza di questa ipotesi e definire le logiche di sviluppo delle politiche familiari definite mediante lo strumento del buono di servizio sono stati realizzati tre differenti studi di caso (i voucher di conciliazione della Provincia di Milano, i buoni di servizio nella Provincia autonoma di Trento e i voucher per le *Tagesmutter* nel Comune di Parma). Ogni studio di caso è corredato da almeno un *focus group* con un gruppo di destinatari dei servizi mediante i voucher come logiche di accesso. Tale approfondimento è utile per *a*) ottenere indicazioni sui punti di forza e di debolezza dei dispositivi di welfare, non soltanto rispetto al disegno di *policy*, ma alle modalità di utilizzo e alle facilitazioni (o, viceversa, alle eventuali rigidità) che tali progetti producono; *b*) determinare le semantiche della conciliazione famiglia-lavoro (e del benessere familiare) sostenute e rilanciate nelle agende di welfare locali; *c*) definire linee guida per l'*empowerment* di questi progetti come relazioni di accesso al benessere.

1. L. Martignani, *I voucher di conciliazione dei tempi e la promozione delle Pari Opportunità. Quale ruolo per la famiglia? Il Progetto Futura della Regione Friuli Venezia Giulia*, in P. Donati, R. Prandini (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia: nuove sinergie tra pubblico, privato e terzo settore*, FrancoAngeli, Milano 2006, pp. 245-75; Id., *Il ruolo del voucher nella ricerca di buone pratiche di conciliazione*, in P. Donati (a cura di), *Famiglia e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, FrancoAngeli, Milano 2007, pp. 366-89.

2. Rispetto al concetto rimando a M. Archer, *Realist Social Theory: The Morphogenetic Approach*, Cambridge University Press, Cambridge 1995 (trad. it. *La morfogenesi della società*, FrancoAngeli, Milano 1997).

Il saggio è organizzato come segue. Nel PAR. 5.2 sono presentate alcune delle misure e dei dispositivi di conciliazione che si avvalgono di buoni o titoli per servizi nel contesto di alcuni diversi orientamenti europei. Nel PAR. 5.3 viene esplicitata la via italiana alla conciliazione, soprattutto in seguito alla modifica delle modalità normative in base alle quali possono essere recepiti i fondi europei per i progetti di politica sociale. Il PAR. 5.4 ha per oggetto l'insieme degli studi di caso, corredati da una analisi sul disegno di *policy*, sui principali dati inerenti alla distribuzione dei titoli e l'analisi su un piccolo insieme di destinatari mediante la tecnica dell'intervista e del *focus group*. Tale scelta metodologica è utile per definire le logiche in base alle quali viene definito l'accesso al benessere e la pluralità delle semantiche della conciliazione famiglia-lavoro che il sistema dei voucher può dimostrare di veicolare. Tali connotati semantici vengono poi commentati nelle conclusioni, sottolineando la natura relazionale e non soltanto monetaria degli strumenti di welfare analizzati.

5.2
Misure di conciliazione e voucherizzazione dei servizi: alcune esperienze europee

5.2.1. Il caso belga e i *titres-service* (TS)

Il modello dei *titres-service* (TS) persegue un duplice intento: l'inserimento professionale per i destinatari (soprattutto donne) che in base all'utilizzo del programma alleggeriscono il proprio carico di cura familiare e il sostegno agli operatori coinvolti come erogatori delle prestazioni di servizio oggetto dello scambio. I servizi inclusi nel programma sono riconducibili a queste attività: consegna dei pasti a domicilio; lezioni o corsi a domicilio; pulizia, cura della casa e lavori domestici; assistenza informatica a domicilio; sorveglianza e cura degli animali domestici; parrucchiera e cure estetiche a domicilio per le persone che non possono muoversi autonomamente; accompagnamento o trasporto di persone anziane o disabili; piccoli lavori di giardinaggio; prestazioni artigianali, manutenzione o bricolage; trasporto di persone con difficoltà motorie e aiuto alla mobilità. Sono escluse tutte le attività di cura intese come assistenza a specifiche categorie di bisogno (come l'infanzia e la condizione anziana), mentre vengono incoraggiate le attività artigiane e accessorie (manutenzioni, ad esempio) prestate dal settore *profit* e *non profit*. Gli utenti sono chiamati a co-finanziare il progetto per una cifra pari a 4,90 euro per ogni titolo. Il destinatario compra i titoli da un ente privato e in seguito li spende per acquistare le prestazioni di cui ha bisogno presso un ente precedentemente autorizzato. L'impresa incarica un dipendente, regolarmente assunto, poi invia all'ente gestore i voucher ricevuti per le prestazioni erogate, e per ognuno di essi riceve un rimborso di 21 euro finanziato a livello federale. Possono essere richiesti fino a 750 buoni l'anno per un valore complessivo di 3.675 euro. Il costo di tale programma per lo Stato è di oltre 740 milioni, a cui però devono essere sottratti i risparmi ottenuti grazie alla diminuzione dei sussidi di disoccupazione e le entrate fiscali. Il costo netto si ag-

gira dunque intorno ai 450 milioni. Come sottolinea il dossier redatto da DIEM, PSSRU, LSE e Accor Services Italia (2009), il numero di destinatari del progetto è cresciuto costantemente dalla sua introduzione, passando da circa 120.000 utenti nel 2004 fino a oltre 600.000 nel 2007. Si tratta di un numero considerevole, che rappresenta oltre l'1% della popolazione. A essere richieste sono soprattutto le attività domestiche; i destinatari sono prevalentemente persone nel cuore dell'età attiva (oltre il 50% ha fra i 30 e i 50 anni). Questo dato conferma l'utilità di simili programmi soprattutto per incontrare la costellazione dei bisogni inerenti all'organizzazione delle strategie di conciliazione famiglia-lavoro. Tale utilità è ribadita anche dai dati sulla crescita del progetto in termini di figure professionali impiegate, che è passato da 29.000 unità nel 2005 a 87.000 nel 2007.

5.2.2. Il caso francese e il progetto *Chèque emploi service universel* (CESU)

Il progetto può assumere due forme principali: il CESU *bancaire* e il CESU *préfinancié*. I primi sono buoni o titoli di accesso a servizi, simili ad assegni, emessi da istituzioni bancarie firmatarie di convenzioni *ad hoc* con lo Stato. Mentre il CESU *bancaire* non prevede un importo fisso, ma il costo della prestazione viene concordato direttamente tra chi presta il servizio e chi lo riceve come destinatario, il CESU *préfinancié* riguarda buoni con valore predeterminato ed emessi da organismi abilitati e cofinanziati, da privati che li versano ai loro dipendenti (in maniera analoga ai buoni pasto). Di notevole importanza è quindi il fatto che all'immagine di un destinatario attivo in quanto capacitato e sostenuto nella possibilità di scegliere specifiche soluzioni plurali di servizio corrispondano imprese coinvolte nel programma di servizio come *stakeholders* specifici e non soltanto come datori di lavoro chiamati ad accettare passivamente un programma di politica pubblica (le imprese che finanziano il CESU sono più di 40.000). A questo livello, un'importanza centrale è rappresentata dai vantaggi fiscali rivolti ai destinatari finali (riduzione dell'imposta sul reddito pari al 50% della somma impiegata per il pagamento dei lavoratori a domicilio, nel limite di una soglia massima annuale) e alle imprese che cofinanziano il progetto (attraverso un credito di imposta del 25% del finanziamento versato). I servizi oggetto delle prestazioni sono riconducibili a queste attività[3]: cura dei bambini in casa e fuori casa; sostegno scolastico a domicilio; preparazione dei pasti a domicilio; consegna dei pasti a domicilio; lezioni o corsi a domicilio; assistenza a persone anziane, disabili temporanei o permanenti, ad esclusione delle cure mediche; sorveglianza ai malati; pulizia, cura della casa e lavori domestici; assistenza informatica a domicilio; sorveglianza e cura degli animali domestici; parrucchiera e cure estetiche a domicilio per le persone che non possono muoversi autonomamente; accompagnamento o trasporto di persone anziane (o disabili); piccoli lavori di giardinaggio; prestazioni ar-

3. M. Bergo, *Servizi alla persona e buoni lavoro in Francia: l'esperienza del "Chèque emploi-service universel"*, in "Areté. Quadrimestrale dell'Agenzia per le ONLUS", 3, 2008, pp. 33-62.

tigianali, manutenzione o bricolage; trasporto di persone con difficoltà motorie e aiuto alla mobilità. Tra i dati fondamentali, si ricordano i servizi forniti da oltre diecimila esercizi nati in seguito allo sviluppo del programma e che, costituitisi come cooperative sociali o di servizio, rappresentano realtà precedentemente escluse dal circuito ufficiale del lavoro (dai pensionati alle assistenti familiari non regolari). All'emersione del lavoro nero si aggiunge poi la soddisfazione delle famiglie che ottengono un servizio a un prezzo inferiore rispetto a quello di mercato. Nel 2006 (primo anno di avvio della sperimentazione) 1,6 milioni di persone hanno pagato erogatori di servizi a domicilio con il CESU bancario (per un totale di oltre 2,5 miliardi e più di 75 milioni di ore lavorative). Le istituzioni pubbliche, nonostante l'applicazione del credito d'imposta e la defiscalizzazione a favore delle famiglie, guadagnano grazie alla regolarizzazione delle prestazioni.

5.2.3. Il Regno Unito e l'introduzione del *childcare voucher*

I *childcare vouchers* sono titoli cofinanziati dal governo inglese e offerti dalle imprese ai dipendenti per l'acquisto di servizi di cura per l'infanzia. Se i trasferimenti in forma di voucher non superano la somma di 55 sterline settimanali (o 243 mensili) sono esenti da oneri fiscali e contributivi. Il datore di lavoro può stanziare i titoli come integrazioni del reddito del dipendente. In caso positivo ne affronta per intero i costi. Il sistema pubblico inglese cofinanzia in parte il progetto, lasciando liberi datori di lavoro e dipendenti circa la determinazione del carico da attribuire a ogni singola parte coinvolta[4]. I servizi oggetto delle prestazioni sono limitati alla cura dell'infanzia e riguardano attività di *baby-sitting*; iscrizione ad asili nido e corsi prescolastici; partecipazione a colonie, centri estivi e vacanze organizzate. Il modello del *childcare voucher* è quindi diverso da quello francese e da quello belga, in ragione del fatto che questi ultimi tentano di intervenire sull'intero ciclo di vita familiare. I destinatari sono soprattutto donne (69%), spesso impiegate con contratto di lavoro full-time. Sono soprattutto le grandi imprese a partecipare al cofinanziamento dei progetti (sia per ragioni di costo che per le caratteristiche del tessuto imprenditoriale). Occorre notare che circa un terzo delle imprese coinvolte segnala che il programma ha avuto un effetto positivo sulla produttività (anche rispetto al contenimento di fenomeni come l'assenteismo). La logica dello Stato minimo tipicamente anglosassone viene quindi superata mediante il rilancio di un'azione capace di integrare mondi vitali, sistema pubblico e privato *for profit* verso il consolidamento di un sistema di accesso al lavoro e ai servizi orientato alla sicurezza (e dunque all'affidabilità) del sistema stesso. I programmi di voucherizzazione sono quindi parte di un sistema di misure finalizzate a potenziare la qualità dei servizi di cura; favorire il ricorso a logiche di welfare aziendale e l'incontro tra produttività e vita familiare.

4. F. Cerciello, S. Cerlini, L. Martignani (a cura di), *Obiettivo conciliazione. Valutazione e indicazioni di policy*, documento Endered/Deloitte 2011.

5.3
Il voucher di conciliazione in Italia. Dal programma FSE 2000-06 a quello 2007-13

In Italia e in Europa, pur tra significative differenze tra gli ordinamenti di welfare, il panorama della trasformazione del lavoro e della riorganizzazione sociale delle attività professionali e di cura richiama ormai da qualche anno l'esigenza di progettare politiche, misure e interventi orientati alla conciliazione dei tempi tra vita familiare e lavoro. Questo concetto, oltre a rappresentare lo scopo situato di parte delle politiche sociali definite in sede europea e dai singoli Stati, costituisce uno dei principi normativi generali per la ridefinizione dell'equilibrio tra vita familiare e carriera. Ne emerge una complessa configurazione di politiche e di principi organizzativi[5], che si unisce alla definizione di un'agenda condivisa di obiettivi stabiliti in sede europea, come condizione fondamentale agli Stati membri per l'accesso ai fondi strutturali (programmazione del Fondo sociale europeo, FSE).

5.3.1. Le caratteristiche della prima programmazione

In uno scritto recente[6] ho cercato di fornire una mappatura dei voucher adottati nei singoli contesti locali italiani secondo la disciplina del FSE. Pur nelle significative differenze che separano i singoli progetti cercherò di fornire un'immagine sintetica del modello complessivo. In sintesi estrema, il voucher di servizio serve per acquistare *a*) accoglimento in strutture educative (come l'asilo nido); *b*) servizi educativi domiciliari; *c*) accoglimento in strutture assistenziali per anziani o disabili; *d*) pulizie e pasti a domicilio per anziani o disabili. Questo è ciò che si intende normalmente per voucher di conciliazione. Ad esso può essere affiancato il voucher o buono formativo, che si avvale di un analogo meccanismo di fornitura, ma che ha per oggetto il pagamento di corsi di formazione professionale. In ogni caso, i voucher di conciliazione sono strumenti finalizzati a perfezionare il profilo occupazionale dei destinatari, soprattutto donne che intendono rafforzare la propria presenza sul mercato del lavoro. In questo senso, la cultura delle pari opportunità che fa da sfondo culturale al progetto intende la conciliazione come predisposizione di misure capaci di abilitare le donne nel ruolo professionale, tentando di ridurre il divario fra tassi di occupazione maschili e femminili nei contesti in cui i progetti trovano concreta applicazione. Il codice dell'inclusione sociale femminile attraverso il lavoro (specialmente quello full-time) ravvisa nel voucher di conciliazione uno

5. L. Boltanski, L. Thévenot, *De la justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, Paris 1991; P. Donati, *Sociologia delle politiche familiari*, Carocci, Roma 2003; OECD, *Babies and Bossies. Reconciling Work and Family Life. A Synthesis of Findings for OECD Countries*, OECD, Paris 2007; B. Pfau-Effinger, *Culture e strutture innovative nei servizi di cura*, in "Sociologia e Politiche Sociali", 10, 2007, 3, pp. 11-30.

6. L. Martignani, *Servizi per l'infanzia, voucher e titoli di accesso per la conciliazione: pluralizzazione e personalizzazione delle politiche di sostegno alla famiglia*, in P. Donati, R. Prandini (a cura di), *La cura della famiglia e il mondo del lavoro. Un piano di politiche familiari*, FrancoAngeli, Milano 2008, pp. 132-81.

strumento per sostenere indirettamente l'occupazione attraverso l'accesso ai servizi di cura.

5.3.2. Le caratteristiche della seconda programmazione

La morfogenesi culturale del modello di intervento del FSE inaugurata dalla sperimentazione FSE 2007-13 è caratterizzata da uno spostamento dell'attenzione (peraltro accelerato dalla crisi economica) dalla promozione delle pari opportunità tra uomo e donna al sostegno all'inclusione sociale e al contrasto alla povertà. La leva dello sviluppo alla quale si aggancia la promozione dell'inclusione sociale è sempre il lavoro. Da questo punto di vista la cultura delle pari opportunità alla base della precedente sperimentazione delle logiche di conciliazione non viene abbandonata, ma ricondotta nell'ambito di una strategia assistenziale di più ampio respiro. Tale strategia tenta di subordinare l'idea di conciliazione dei tempi famiglia-lavoro alla promozione delle pratiche di contrasto all'esclusione sociale, i cui indicatori sono peraltro operazionalizzati esclusivamente nei termini dell'inclusione occupazionale. Le pratiche di conciliazione finanziate secondo questa metodologia di analisi divengono quindi forme di sostegno indiretto all'occupazione di uomini e donne con familiari a carico. Il richiamo alla famiglia diviene di conseguenza più frequente, rispetto alla precedente sperimentazione, poiché comincia a includere richiami espliciti alla cura genitoriale condivisa. Tuttavia, in questo modo si rischia di banalizzare ulteriormente la famiglia come vincolo alla piena realizzazione individuale e come mero oggetto su cui intervenire indirettamente mediante il sostegno alle esigenze individuali dei membri interni alla famiglia stessa. In particolare il FSE 2007-13, nell'intento di «migliorare l'accesso all'occupazione e l'inserimento sostenibile nel mercato del lavoro, prevenire la disoccupazione, incoraggiare l'invecchiamento attivo e accrescere la partecipazione al mercato del lavoro», prevede esplicitamente «misure per conciliare vita professionale e privata, migliorando ad esempio i servizi di assistenza all'infanzia e alle persone non autosufficienti»[7]. Quali sono quindi i tratti salienti della strategia europea della conciliazione, in questa nuova sperimentazione?

5.4
La ricerca empirica: tre studi di caso

5.4.1. Il voucher di conciliazione avviato a Milano e nella Regione Lombardia

Questo tipo di intervento viene introdotto in forma sperimentale nel marzo del 2010, con l'obiettivo di sostenere le esigenze di conciliazione famiglia-lavoro e la partecipazione a corsi di formazione professionale per una tipologia peculiare di destinatari. I beneficiari di questa misura sono infatti quanti percepiscono gli ammortizzatori sociali in deroga, ossia quegli strumenti che estendono le garanzie e le forme di tu-

7. Cfr. http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/general_framework/g24232_it. htm.

tela rappresentate dagli ammortizzatori sociali ordinari (cassa integrazione e indennità di mobilità) anche ai lavoratori subordinati, con contratto di lavoro atipico e/o a tempo determinato.

Il disegno di policy*: caratteristiche del modello*

Oltre a essere assegnatari della dote lavoro ammortizzatori sociali (DAS), i potenziali destinatari del voucher devono anche dimostrare di possedere almeno uno di questi requisiti (corrispondenti a situazioni familiari tipo): *a*) nucleo familiare con due genitori e almeno due figli minorenni che vivono sotto lo stesso tetto dei genitori; *b*) nucleo familiare con un genitore (monogenitoriale) e almeno un figlio minorenne che vive sotto lo stesso tetto del genitore; *c*) nucleo familiare con due genitori, entrambi in cassa integrazione e con almeno un figlio minorenne che vive sotto lo stesso tetto dei genitori; *d*) nucleo familiare con almeno un convivente non autosufficiente. Il titolo che i destinatari ottengono è un buono servizi del valore di 250 euro mensili che si affianca a un buono spesa (o di acquisto) di 100 euro (fino a un massimo di dieci mensilità). I servizi oggetto di acquisto con il *voucher* sono: *a*) servizi per la prima infanzia (0-3 anni), come nidi, micro-nidi, centri per la prima infanzia e nidi in famiglia; *b*) *baby-sitting* e *baby-parking*; *c*) accompagnamento educativo per minori: trasporto scolastico, trasporto specializzato per visite mediche, attività sportive; *d*) doposcuola, aiuto nello studio, inserimento in centri ricreativi diurni (rivolti sia a minori che ad anziani e disabili); *e*) lavori domestici e prestazioni accessorie; servizi di assistenza domiciliare integrata per anziani e disabili (escluse le attività mediche); *f*) mense scolastiche; *g*) scuole per l'infanzia; *h*) centri sportivi e ricreativi.

Per definire le procedure di convenzionamento degli enti erogatori è stata definita una *welcome action* da parte dell'organismo intermediario. Si tratta di un'azione orientata alla creazione del mercato sociale dei servizi sulla base delle indicazioni e dei bisogni dei richiedenti. Gli enti erogatori del servizio sono organizzazioni di privato sociale (associazioni di solidarietà familiare, organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale, cooperative sociali ecc.) convenzionate con la Regione e coinvolte nel circuito di servizio da un organismo intermediario responsabile delle funzioni di gestione dei rapporti tra la domanda e l'offerta di servizi e prestazioni: dall'emissione dei titoli alla loro distribuzione, fino alla liquidazione delle prestazioni fornite. In alternativa, i destinatari possono indicare e selezionare un ente non ancora convenzionato, purché in possesso degli stessi requisiti di quelli già inclusi nella lista degli erogatori convenzionati e disponibile in un secondo momento a seguire la procedura gratuita di accreditamento.

Diffusione del modello: i dati sulla distribuzione

In questo paragrafo indichiamo alcuni dati generali sulla distribuzione del voucher di conciliazione nella Regione Lombardia, con particolare riferimento alle cifre chiave che riguardano i destinatari dei titoli (buoni servizio) e gli operatori coin-

volti. I dati sono aggiornati al 15 settembre 2010. Le domande presentate sono 1.551. Gli operatori dei servizi convenzionati sono complessivamente oltre 300 (322, di cui 106 nella sola Provincia di Milano e 49 a Bergamo). A tali dati si affiancano quelli legati alla diffusione degli sportelli di conciliazione, che hanno funzioni di orientamento e di presa in carico del bisogno da parte dei richiedenti. Gli sportelli di conciliazione sono realizzati presso i patronati e gli operatori del lavoro. Sul territorio regionale se ne contano circa 317 e sono diffusi soprattutto a Bergamo (56), a Brescia (41) e a Milano (39). La collaborazione con l'ente gestore del voucher ha avuto tra i suoi effetti quello di elaborare un documento programmatico confluito in una proposta di revisione del modello alla Regione. Nell'ambito della definizione di questo documento abbiamo avuto la possibilità di ottenere alcuni ulteriori dati generali e relativi sulla distribuzione del voucher di conciliazione ulteriormente aggiornati (gennaio 2011). Le richieste presentate sono complessivamente 3.020, mentre quelle accolte sono 2.386 (la percentuale di accettazione è quindi pari a circa l'80% delle domande presentate).

Caratteristiche dei partecipanti ai focus groups *e considerazioni preliminari*

Gli intervistati nell'ambito dei *focus groups* sono stati in tutto quindici, equamente ripartiti tra uomini e donne, tutti con familiari a carico e residenti nel territorio di Milano e provincia. In accordo con quanto previsto dal regolamento regionale, sono inoltre titolari del diritto di ottenere buoni spesa e voucher di conciliazione in quanto attualmente in cassa integrazione. Soltanto uno tra gli interessati ha già utilizzato lo strumento prima della data in cui si sono svolti i *focus groups*. La discussione verte quindi su opinioni, chiarimenti, condizioni d'uso e percezione di bisogni antecedenti rispetto alla reale fruizione del voucher. Per questa ragione, pur emergendo dagli incontri una quantità di informazioni di notevole interesse legate alle possibilità di utilizzo e alle impressioni sul disegno di *policy*, non è possibile tracciare conclusioni sulla soddisfazione derivante dalla misura. Ci si concentra quindi sulle aspettative riposte dai destinatari (per ora potenziali fruitori) nei confronti dello strumento. Sarà indubbiamente interessante riascoltare gli stessi intervistati dopo l'utilizzo dei titoli e il consolidamento del loro profilo di destinatari di prestazioni di servizio diverse.

Gli snodi principali emergenti dai focus groups *rispetto al modello di* policy

Dalle risposte ottenute dagli intervistati nell'ambito dei *focus groups* emergono alcune riflessioni interessanti rispetto alle aspettative riposte nei confronti del voucher di conciliazione. Di seguito si possono riassumere le principali.

1. In primo luogo, da parte degli intervistati emerge un unanime sentimento di ambivalenza nei confronti dello strumento. Infatti, da un lato il progetto viene considerato come l'espressione della buona volontà della Regione di predisporre risorse

economiche e interventi di sostegno all'esclusione sociale. Tale impressione si rafforza se ricondotta all'attuale frangente socio-economico, particolarmente ostile soprattutto sul versante occupazionale. D'altra parte, emerge un certo scetticismo nei confronti dell'utilità dello strumento, intesa in termini di capacità di soddisfare i bisogni realmente percepiti dai potenziali destinatari. Si sostiene infatti che un titolo per l'acquisto di servizi di conciliazione (intesi, secondo il *framework* culturale appartenente al FSE, come servizi di cura per l'infanzia e per i familiari a carico, oltre alle cosiddette "prestazioni accessorie", come ad esempio i lavori domestici) non sia appropriato per le necessità di chi è in cassa integrazione, poiché tale condizione (che pure non coincide con la disoccupazione e che quindi non richiede necessariamente di impiegare tempo per la ricerca di un nuovo lavoro) implica un'astensione forzata dal luogo di lavoro e dunque la potenziale disponibilità dei destinatari stessi nello svolgere (in tutto o in parte) le mansioni che si possono acquistare col voucher. A questo aspetto occorre aggiungere una constatazione piuttosto allarmante rispetto all'analisi di fattibilità del progetto: oltre il 70% dei destinatari DAS in Lombardia non hanno figli. Le ragioni dell'adozione di uno strumento finalizzato a garantire l'accesso a servizi di conciliazione – soprattutto se intesi come misure di cura e custodia alla prima infanzia – risultano quindi certamente prioritarie ma meno inclini a incontrare i bisogni reali dei destinatari, almeno nel breve e medio periodo. Piuttosto, come sostengono i destinatari intervistati, sarebbe utile poter spendere l'ammontare corrispondente al voucher di conciliazione per beni di consumo o per spese materiali più urgenti (come avviene per i buoni spesa, che sono peraltro collegati alla medesima disciplina).

2. Tra le risposte dei destinatari emergono quelle dell'unico ad avere già beneficiato dei servizi acquistabili. Per non rinunciare al diritto di spendere le risorse di cui è titolare (per quanto vincolate dalla forma del voucher) il destinatario ha scelto di avvalersi di una collaboratrice domestica, pur confessando di non averne propriamente bisogno (le mansioni di casa potrebbe svolgerle la moglie, con il suo aiuto). Tale situazione ha inoltre prodotto, nella prospettiva del fruitore, un ulteriore effetto perverso capace di ripercuotersi all'interno del nucleo familiare. La presenza della collaboratrice domestica ha generato nei figli una prospettiva distorta tra le reali condizioni economiche del nucleo familiare e quelle percepite. Il fatto di poter contare sulla presenza di una collaboratrice domestica ha quindi prodotto l'idea errata che in famiglia ci siano risorse superflue da spendere. Questo aspetto ha dunque imposto la necessità di puntualizzare la questione tra i membri del nucleo familiare, rilanciando un dialogo finalizzato a spiegare il peculiare modo di utilizzo delle risorse predisposte secondo la logica vincolata del voucher, al fine di arginare trappole della povertà e problemi di comprensione familiare nella gestione delle risorse disponibili.

3. Queste contraddizioni tra bisogno percepito (sostegno al reddito) e logica di risposta al bisogno (rappresentata da titoli di accesso a servizi di cura familiare e a prestazioni domestiche) si concretizzano in un forte scetticismo. Curiosamente, tale perplessità non sembra essere rivolta all'impianto della misura, quanto all'atteggiamento delle istituzioni pubbliche che predispongono la misura stessa. Infatti, se alcuni

tra gli intervistati sostengono di apprezzare la forma del buono spesa o del titolo di accesso a servizi (poiché rappresenta un deterrente per logiche di consumo improprie o opportunistiche rispetto al denaro contante), tutti i rispondenti sono concordi nell'affermare che il fatto di predisporre logiche di conciliazione per chi è in cassa integrazione rappresenta una sorta di miopia istituzionale nei confronti dei bisogni sociali emergenti dal contesto di riferimento.

4. La sintesi che deriva dall'intreccio tra la domanda di perfezionamento dell'assistenza ottenuta attraverso l'aumento di risorse economiche (concretizzatesi nella frequente richiesta di poter convertire il voucher di conciliazione in un buono spesa: «Potrebbero darci soltanto buoni spesa per lo stesso importo!») e la svalutazione dei servizi di conciliazione acquistabili con il voucher produce un profilo di destinatario potenziale caratterizzato da un livello piuttosto basso di fiducia nei confronti dell'amministrazione pubblica e di una cultura del welfare improntata a un deciso pauperismo assistenziale, rafforzato anche dalle necessità a breve termine derivanti dall'indebolimento del proprio *status* occupazionale.

5. Alcuni tra i rispondenti maggiormente partecipi sollevano il problema della carenza di soluzioni di servizio realmente adeguate alle proprie esigenze e in grado di accettare (e ancor prima di riconoscere) il voucher come titolo di pagamento per le prestazioni richieste. Lamentele ricorrenti riguardano l'assenza di alcuni servizi (come i trasporti urbani, la metropolitana e la mensa) dal bacino degli enti accreditati. La ragione alla base di questo scetticismo è ricondotta esplicitamente alla propria incapacità di motivare la resistenza della pubblica amministrazione nel predisporre una rete efficiente di servizi realmente adeguati rispetto alle richieste e ai bisogni dei destinatari.

6. A tale inefficienza percepita corrisponde un atteggiamento risentito nei confronti delle risorse stanziate per servizi ritenuti inadeguati e che quindi potrebbero rimanere inutilizzate («Non capisco perché non si possa convenzionare l'ATM!»; «Basta che ci sia il simbolo della Regione Lombardia!»; «Dove vanno a finire questi soldi, se non li utilizziamo?»). Tale rigurgito moralista nei confronti dell'amministrazione è da attribuire non solo alla sfiducia nei confronti delle istituzioni pubbliche, ma anche alla mancanza di un'adeguata conoscenza di come si recepisce la disciplina FSE a livello regionale. In effetti, si osserva che è la disciplina del FSE a imporre lo strumento del voucher e a renderlo disponibile per l'acquisto di prestazioni e servizi predisposti dal settore *non profit* e dal complesso sistema del privato sociale in generale.

Problematiche relazionali emergenti tra gli attori coinvolti nel disegno di policy

Da questo punto di vista, occorre tenere in considerazione il ventaglio delle obiezioni emerse, adottando tuttavia un criterio di analisi adeguato per esporle in modo ordinato, evidenziando le reali inefficienze del disegno e sottolineando i problemi di riflessività organizzativa che rimandano alle relazioni tra gli *stakeholders* coinvolti. Questo modo di procedere è utile non soltanto per garantire una maggiore chiarez-

za espositiva ma anche e soprattutto per realizzare un'analisi sociologica del progetto che soddisfi i criteri di affidabilità procedurale e di adeguatezza significativa rispetto agli obiettivi di *policy*. Gli attori in relazione sono il FSE, la Regione, i soggetti che forniscono i servizi e compongono l'offerta, l'organismo intermediario (la società Endered; in questo caso l'organismo intermediario è un soggetto privato *for profit*); i destinatari dei servizi. Di seguito vengono elencate le dimensioni relazionali più problematiche tra questi attori in gioco.

1. La relazione tra FSE, Regione e destinatari. La sperimentazione FSE 2007-13 impone alle Regioni alcuni criteri di progettazione indispensabili per ottenere i fondi necessari alla realizzazione delle misure concrete di politica sociale. La *mission* dei progetti di conciliazione (sostenere la conciliazione come strategia occupazionale mediante l'accesso a servizi di cura familiare); lo statuto giuridico dei servizi accreditabili e la predisposizione di un organismo intermediario sono condizione *sine qua non* per la ricezione dei fondi e la conseguente realizzazione del progetto. Da questo punto di vista, alcune delle obiezioni dei destinatari sono improprie sul piano operativo, anche se conservano la loro legittimità culturale sul lato della domanda (ad esempio, perché non poter accreditare alcuni servizi privati, se proprio di questi si avverte il maggiore bisogno?). Il difetto di riflessività istituzionale nella relazione tra FSE e Regione risiede piuttosto nell'avere recepito un modello europeo orientato alla conciliazione e di averlo implementato per rispondere a logiche differenti, che richiedono innanzitutto una nuova articolazione di una delle due polarità in causa (nello specifico, quella lavorativa).
2. La relazione tra Regione, organismo intermediario e destinatari. Nell'ottica dei destinatari, la relazione con l'organismo intermediario è ritenuta soddisfacente, distinguendosi per la puntualità e la competenza delle funzioni di intermediazione nel chiarire i dubbi e le logiche di utilizzo degli strumenti predisposti nei confronti dei destinatari. Occorre tuttavia ribadire alla platea dei destinatari quali sono i limiti del perimetro del progetto, allo scopo di non delegittimare le obiezioni fondate insieme con quelle derivanti dalla scarsa conoscenza del progetto e delle logiche che ne condizionano la fruizione. La relazione tra Regione e destinatari sembra essere invece caratterizzata da un problematico senso di sfiducia da parte dei destinatari nei confronti dell'amministrazione regionale. A tale problema corrisponde una strategia di tipizzazione semplicistica da parte della pubblica amministrazione nei confronti dei destinatari. Si tratta di un atteggiamento riconducibile al più ampio e complesso problema di istituzionalizzazione dell'individualismo da parte delle politiche pubbliche, che rischia di produrre politiche costose e inefficienti sul lato dell'offerta e rafforzare la cultura del sospetto su quello della domanda.
3. La relazione tra organismo intermediario, servizi e destinatari viene ritenuta problematica in quanto i servizi prestati dagli enti accreditati non sono ritenuti adeguati dai destinatari per accogliere le esigenze di persone in cassa integrazione e possono produrre addirittura effetti perversi o vanificare l'utilità stessa del titolo di accesso. Da questo punto di vista, è la relazione specifica tra l'organismo intermediario e la Regione che – sulla base delle indicazioni emerse dall'analisi delle risposte dei destinatari – deve essere attivata per modificare le modalità di implementazione e i re-

quisiti di accesso necessari per beneficiare del dispositivo (cfr. in particolare *supra*, i punti 2, 5 e 6, pp. 148-9).

5.4.2. Buoni di servizio nella Provincia autonoma di Trento: evoluzione di un modello in tre fasi

Il sistema dei buoni di servizio e di accompagnamento (da ora in poi BDS) avviato nel territorio della Provincia autonoma di Trento nel 2005 con sperimentazione FSE 2000-06 è già stato oggetto di studi in precedenti pubblicazioni, comprese alcune incluse nei lavori dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia.

Il disegno di policy*: caratteristiche del modello*

Lo schema che segue descrive la prima versione del dispositivo dei BDS e riguarda la sperimentazione 2000-06. Si tratta di titoli di accesso a servizi di cura familiare (per l'infanzia, l'adolescenza e per i familiari anziani o disabili dei destinatari) rivolti a perfezionare la conciliazione famiglia-lavoro di destinatari (normalmente donne) che lavorano con regolazione contrattuale atipica o flessibile. I servizi a cui i titoli danno accesso sono integrativi rispetto a quelli pubblici, vengono predisposti e implementati dalle organizzazioni di privato sociale e della società civile organizzata (comprese fondazioni di comunità e associazioni familiari) e sono rivolti a perfezionare la conciliazione dei tempi non soltanto dal punto di vista degli orari giornalieri, ma anche rispetto alle problematiche incontrate dai lavoratori stagionali.

Con la sperimentazione FSE 2007-13 (in particolare dal 2009) il dispositivo di accesso ai servizi è entrato nella seconda fase ed è stato interessato da alcune significative modifiche rispetto al periodo precedente: *a*) non è più rivolto soltanto a donne lavoratrici con contratto atipico (o flessibile) ma alle persone (uomini e donne) con particolari esigenze di conciliazione famiglia-lavoro (infermieri, cassiere, commercianti); *b*) come conseguenza del punto precedente, il progetto è interessato dall'ampliamento dei servizi a cui si può avere accesso con il buono (si tratta sempre di servizi integrativi a quelli forniti dalla pubblica amministrazione, che si distinguono soprattutto per la flessibilità oraria rivolta al target atipico di lavoratori interessati); *c*) la semantica della conciliazione che il progetto veicola non è più soltanto rivolta a sostenere indirettamente l'occupazione femminile nell'ottica delle pari opportunità, ma anche e soprattutto a contrastare l'esclusione sociale delle persone che lavorano secondo forme contrattuali poco tutelate e con peculiari carichi di responsabilità familiare. Ne emerge la figura dell'utente "protagonista", riconducibile alle seguenti categorie: *a*) nuclei familiari con uno o più figli minori di 16 anni (o minori di 18 se disabili); *b*) residenti o domiciliati in provincia; *c*) rientranti nelle soglie ICEF (Indicatore della condizione economica familiare); *d*) occupati o in cerca di occupazione (secondo qualsiasi forma contrattuale) o frequentanti corsi di formazione professionale. L'indicatore ICEF rappresenta un tentativo di elaborazione di requisiti di accesso non definiti su base individuale, ma in grado di riconoscere il carico di cura familiare in relazione al reddito percepito. Nella seconda fa-

se si è potuta osservare una massiccia fruizione dei titoli da parte di padri (o più in generale di beneficiari di sesso maschile), le cui richieste di contributi hanno cominciato a superare di almeno un terzo quelle delle madri. Tuttavia, la Provincia autonoma ha ritenuto che tali richieste non fossero giustificate dalla consapevolezza maschile dell'importanza di progettare insieme con le mogli le soluzioni di cura per i propri figli. Piuttosto, la ragione reale dell'aumento di richieste di BDS da parte degli uomini sembra motivata dalla possibilità di richiedere contributi di maggiore entità, il cui importo – nella seconda fase – è proporzionato alla quantità di ore da conciliare. Come conferma una delle referenti presso l'organismo intermediario (SOFT), siccome gli uomini hanno mediamente contratti di lavoro che comprendono un numero maggiore di ore, molti nuclei familiari hanno preferito inoltrare la domanda in base al profilo del padre. In questo modo hanno potuto ottenere titoli per un valore superiore, sovrarappresentando le responsabilità genitoriali paterne, anche laddove tali richieste sono state motivate esclusivamente da riflessioni di carattere strumentale (ottenere un contributo maggiore in base ai requisiti d'accesso del genitore con il contratto di lavoro più solido). Questa prassi ha in parte contribuito a generalizzare il legame referenziale e simbolico tra l'obiettivo di *policy* (che consiste nella definizione di programmi di conciliazione *work oriented*) e la cultura della genitorialità condivisa. Anche questo esempio richiama quindi l'esigenza di ripensare la conciliazione come strategia operativa orientata alla riforma complessiva dei programmi di welfare, anche per evitare effetti perversi o trappole derivanti da un utilizzo non virtuoso dei singoli progetti. Vediamo come ha risposto la Provincia a questo utilizzo dei titoli.

Recentemente, con delibera del marzo 2011, il sistema dei BDS è entrato nella terza fase, che rappresenta una sorta di sintesi tra le due precedenti. Anche sulla scorta delle modalità di utilizzo dei titoli nella sperimentazione precedente, le caratteristiche di questa terza fase sono riassumibili in questi termini: *a*) il profilo dei destinatari ritorna a essere prioritariamente femminile (come nella prima fase); *b*) entrambi i genitori (laddove siano presenti) devono essere occupati e la presenza della madre sul posto di lavoro rispetto alle ore di fruizione dei buoni deve essere garantita e documentata (come nella seconda fase, il valore del titolo è direttamente proporzionale al numero di ore lavorative per le quali si richiedono misure di conciliazione famiglia-lavoro). La terza fase sembra quindi essere caratterizzata da un più deciso riconoscimento della conciliazione come strategia di sviluppo delle politiche attive e della cittadinanza di *workfare*, peraltro rafforzata da logiche di controllo più pervasive sull'utilizzo dei titoli da parte dei destinatari. In altre parole, la cultura del progetto non sembra più orientata direttamente al tema delle pari opportunità, anche se le destinatarie tornano a essere soltanto donne. Piuttosto, si osserva come al richiamo alle politiche attive si affianchi una strategia di controllo sull'utenza giustificata in termini di equità distributiva delle risorse scarse (ossia dei fondi che finanziano i titoli). Il ritorno alla conciliazione come *female business* rappresenta quindi il tentativo di arginare il consumo opportunistico dei titoli ottenuti, mentre il nesso culturale tra conciliazione e soggettività familiare viene ulteriormente generalizzato e subordinato a logi-

che di controllo gestionale dei flussi monetari e a esigenze di razionalizzazione amministrativa.

Diffusione del modello: i dati sulla distribuzione dei BDS *(seconda fase)*

Con riferimento alla programmazione FSE 2007-13 e all'avvio della seconda fase della loro implementazione sul territorio trentino, i BDS sono stati avviati nel 2009. I seguenti dati si riferiscono quindi agli anni 2009 e 2010 e riguardano la diffusione quantitativa dei titoli lungo l'intero territorio provinciale. Complessivamente, nei due anni in cui è stata avviata la nuova sperimentazione dei BDS 2007-13 sono stati versati 6.877 titoli, per un valore di 4.812.309,71 euro. La distribuzione dei titoli è in leggera crescita (così come il loro ammontare complessivo) nel secondo anno di sperimentazione. La maggior parte dei buoni viene erogata nel quinto e nel decimo comprensorio. Il profilo che emerge da questi dati generali è quello di un progetto che si consolida come risorsa ormai ritenuta sostanzialmente strutturale nel contesto di adozione (come confermano le indagini IRVAP condotte sul territorio e come testimoniano anche i rispondenti intervenuti nell'ambito dei *focus groups*).

Caratteristiche dei partecipanti ai focus groups *e considerazioni preliminari*

Per la realizzazione di questa indagine è stato realizzato un *focus group* nell'ambito del quale sono intervenute cinque persone. Quasi tutte le persone intervistate sono madri lavoratrici, residenti a Trento o in alcuni comuni della provincia. Alcune rispondenti sono madri sole, che compongono un nucleo monogenitoriale insieme con i figli a carico, mentre altre hanno un marito e condividono una relazione familiare normocostituita. L'eterogeneità (nella completezza e nella complessità) della struttura di relazioni familiari in cui vivono le persone intervistate non è una caratteristica casuale dell'insieme dei rispondenti; si tratta piuttosto di un elemento utile per individuare le logiche e le eventuali rigidità (o contraddizioni) dello strumento nel connettere i destinatari con esigenze lavorative e familiari diversificate alle rispettive soluzioni di servizio. Un'ulteriore caratteristica che differenzia al proprio interno l'insieme dei rispondenti intervenuti nell'ambito del *focus group* è l'esperienza più o meno consolidata di fruizione dei titoli, che stabilisce la carriera peculiare di ogni destinatario. Alcune delle madri intervistate, ad esempio, sono state beneficiarie dei titoli sia nella prima fase (2005-07) che nella seconda (2009-10). In questo modo, le rispondenti hanno potuto fornire indicazioni utili sulle modalità di accesso ai servizi che differenziano le prime due fasi della sperimentazione, aiutando il ricercatore nel comprendere quale delle soluzioni adottate per la voucherizzazione dei servizi di conciliazione fosse più flessibile e in grado di consentire la necessaria personalizzazione dei percorsi di accompagnamento alle logiche e ai servizi di cura.

Gli snodi principali emergenti dai focus groups

Una prima considerazione di carattere generale che accomuna la prima e la seconda fase dei BDS sta nella generale soddisfazione che emerge da parte delle intervistate, con particolare riferimento: *a*) al tipo di strumento; *b*) alla capacità dello strumento di consentire la scelta tra un ampio ventaglio di soluzioni di servizio; *c*) alla disponibilità della pubblica amministrazione di garantire una continuità pluriennale a un dispositivo di welfare che è ormai percepito come una misura strutturale di sostegno alle responsabilità genitoriali. Di seguito si possono riassumere gli snodi principali emersi, con riferimento ai punti di forza e di debolezza inerenti all'architettura del dispositivo, oltre ad alcune indicazioni per superare le criticità del modello.

1. Nell'unanime impressione di tutte le partecipanti ai *focus groups* emerge come il sistema dei FSE rappresenti un'agevolazione economica senza la quale non si potrebbe disporre della somma necessaria per acquistare le prestazioni di servizio necessarie alla cura e alla custodia dei propri figli. Senza l'azione dell'organismo intermediario, inoltre, non si conoscerebbero nemmeno molte delle realtà di servizio e degli enti erogatori che compongono l'offerta accreditata. Da questo punto di vista l'azione di welfare dei FSE agisce nella duplice veste di strumento monetario di accesso alle specifiche misure di welfare e di logica comunicativa in grado di ridurre o neutralizzare le asimmetrie informative che potrebbero inficiare l'azione di welfare stessa.
2. A completare il quadro emerso nella riflessione di cui al punto precedente, i servizi oggetto delle prestazioni risultano plurali e adeguati alle esigenze di conciliazione dei destinatari. Nel novero delle prestazioni sono inclusi non soltanto servizi integrativi del nido, ma anche centri ricreativi ed estivi. Questi servizi agevolano la ricerca di un equilibrio tra famiglia e lavoro non soltanto durante la giornata ma anche nei periodi dell'anno come l'estate in cui – date le caratteristiche socio-economiche e occupazionali del contesto – è più difficile conciliare vita familiare e occupazione (soprattutto per le madri che lavorano nel settore turistico e/o della ristorazione). Inoltre, siccome il bacino degli erogatori include anche servizi rivolti ai minori fino a 16 anni (18 nei casi di portatori di handicap) il sostegno offerto alle madri si rivolge a esigenze diversificate lungo il ciclo di vita familiare, che però rimane concettualmente ed empiricamente limitato alla diade madre-bambino e alle logiche che ne condizionano l'esclusività.
3. L'importo dei titoli viene ritenuto adeguato, almeno dal punto di vista dell'ammontare complessivo a disposizione. Tale adeguatezza è però riconosciuta soprattutto alla prima fase di applicazione del dispositivo (2000-06). Infatti, la prima sperimentazione univa un ammontare relativamente significativo (tra 900 e 1.500 euro annui, mantenuto anche nella sperimentazione successiva) a logiche di accesso agevolate e maggiormente personalizzate in termini di composizione del piano individualizzato di servizio e di successiva fruizione dei servizi stessi.
4. Nella prima sperimentazione, infatti, le madri ottenevano i titoli per il valore ad essi corrispondente e potevano spenderlo secondo le modalità che preferivano, previa verifica dei requisiti di accesso e del loro persistere per tutta la durata della frui-

zione del titolo. La seconda sperimentazione ha stabilito che il valore del titolo deve essere direttamente proporzionale al numero di ore lavorative per le quali si richiedono misure di conciliazione famiglia-lavoro. Questo aspetto penalizza i nuclei monogenitoriali, che hanno maggiori difficoltà nell'organizzare la giornata lavorativa e nell'articolare le differenti soluzioni formali e informali di cura, oltre ovviamente a chi ha un lavoro flessibile, part-time o su turni. Significativo l'esempio di una madre che, avendo un part-time di cinque ore, ha ottenuto il contributo secondo il rigido calcolo delle proprie responsabilità lavorative quotidiane. Tale calcolo risulta rigido proprio perché non è detto che tale copertura oraria sia continuativa durante la giornata. Possono quindi verificarsi casi per i quali alcune ore da conciliare non risultano coperte dal dispositivo.

5. Da questo punto di vista, l'azione della Provincia autonoma, finalizzata a ottimizzare le risorse stanziate per il progetto e a estenderlo al maggior numero di beneficiari possibile, rischia però di irrigidire un dispositivo inizialmente pensato proprio per incontrare i bisogni di conciliazione e la flessibilità richiesta sul lavoro a madri con contratti atipici o destrutturati rispetto alle tipiche occupazioni moderne sulle otto ore. Si tratta di una riflessione confermata da tutte le destinatarie interpellate nell'ambito del *focus group* e che hanno fruito dei BDS in entrambe le prime sperimentazioni.

6. Un ulteriore snodo cruciale rappresenta i requisiti di accesso al dispositivo, in particolare quelli legati alla situazione economica (reddituale e fiscale) delle richiedenti i BDS. Le intervistate sostengono che – in linea di principio – l'applicazione dell'ICEF è molto più equa rispetto al valore ISEE normalmente utilizzato per definire l'eleggibilità dei destinatari sotto il profilo economico e per interventi di questo tipo. Infatti, il valore ICEF permette di calcolare il reddito familiare netto rispetto al numero di componenti il nucleo familiare. Tuttavia, nel suo conteggio non sono contemplate alcune fonti di ricchezza, ma soltanto il reddito. Questo modo di procedere al conteggio produce quindi alcune iniquità, come la collocazione sullo stesso valore di nuclei familiari con risorse economiche e relazionali diverse. Per quanto riguarda l'utilizzo dei buoni, questo si traduce nell'eleggibilità di persone che per questioni di reddito nominale e di numero di figli non possono beneficiare del titolo pur avendone a volte più necessità di alcuni dei destinatari reali. Una più organica valutazione dell'ICEF permetterebbe di arginare alcune logiche di esclusione derivanti da tali trappole.

7. Le riflessioni di cui ai due punti precedenti dimostrano che, pur nell'ambito di un programma di servizio e di un dispositivo di intervento che corrisponde effettivamente ad alcune esigenze reali avvertite dalle destinatarie (a differenza del voucher di conciliazione lombardo) permangono rigidità nel riconoscimento della ricchezza relazionale delle famiglie (punto 6) e della modalità di adempimento dei doveri professionali meno strutturati e "moderni" (punto 5). Tali rigidità si traducono proprio nella difficoltà avvertita da alcune delle destinatarie intervenute ai *focus groups* nel conciliare famiglia e lavoro.

8. Tali riflessioni, seppure legittime e documentate, rischiano poi di scatenare dissensi unanimi nell'opinione che si crea rispetto ad altre professioni ritenute – a tor-

to o a ragione – meno impegnative sul versante conciliazione famiglia-lavoro. Da questo punto di vista, alle trappole di conciliazione che il dispositivo rischia di produrre si possono associare difetti di osservazione motivati dall'invidia o dalla difficoltà di connettere la rappresentazione dei bisogni con quelle dei vincoli e delle opportunità interne a ogni percorso di carriere.

Problematiche relazionali emergenti tra gli attori coinvolti nel disegno di policy

Nel caso analizzato in precedenza i problemi emergenti nelle relazioni tra i soggetti coinvolti e rilevati a proposito del dispositivo sono fondamentali per comprendere come si realizzano le relazioni interne al dispositivo stesso e tra gli attori coinvolti. Inoltre, sono anche fondamentali per evidenziare le logiche generative del welfare locale e le eventuali rigidità emergenti che potrebbero essere arginate e superate per potenziare e implementare l'azione di welfare stessa. Gli attori in relazione sono il FSE, la Provincia autonoma di Trento, i soggetti che forniscono i servizi e compongono l'offerta, l'organismo intermediario (lo Sportello di orientamento formativo territoriale, ossia SOFT; in questo caso l'organismo intermediario è un soggetto individuato *ad hoc* dalla pubblica amministrazione); i destinatari dei servizi. Di seguito vengono elencate le dimensioni maggiormente problematiche tra gli *stakeholders*.

1. La relazione tra FSE, Provincia autonoma e destinatari rispetto alla posta in gioco rappresentata dalle priorità del dispositivo in quanto condizionamenti per la sua introduzione. Analogamente a quanto scritto rispetto al caso precedentemente analizzato, la sperimentazione FSE 2007-13 impone agli enti locali determinati criteri di progettazione indispensabili per ottenere i fondi necessari alla realizzazione delle misure concrete. La *mission* dei progetti di conciliazione (sostenere la conciliazione come strategia occupazionale mediante l'accesso a servizi di cura familiare), lo statuto giuridico dei servizi accreditabili e la predisposizione di un organismo intermediario sono condizione *sine qua non* per la ricezione dei fondi e la conseguente realizzazione del progetto. Da questo punto di vista, l'inclusione sociale da cui il benessere dei destinatari dovrebbe derivare (almeno secondo l'ottica funzionalista che ci proponiamo di contrastare) è ancora largamente ritenuta prettamente dipendente dal profilo professionale. Questo aspetto non rappresenta di per sé un ostacolo al benessere familiare e alle scelte dei destinatari in termini generativi. La conciliazione famiglia-lavoro può incontrare certamente il tema delle politiche attive e dell'inclusione professionale, a patto *a*) di non ritenere il benessere familiare come dimensione secondaria e obbligatoriamente/esclusivamente derivata da tale logica; *b*) di coinvolgere effettivamente il mondo del lavoro nella definizione di programmi di inclusione professionale finalizzati al benessere dei dipendenti e delle loro famiglie. Ciò permetterebbe di adottare un'ottica orientata a non ridurre i voucher di conciliazione a sostegni indiretti all'occupazione capaci di rappresentare soltanto l'ottica autoreferenziale del sistema pubblico. Il problema sta nello stile di osservazione della famiglia, che nella prospettiva del FSE oscilla tra la rappresentazione di un vincolo alla piena autonomia professionale delle donne rispetto agli uomini (con la con-

seguente svalutazione del lavoro di cura) e l'immagine (altrettanto impropria) di una camera di compensazione di welfare che si esprime nel privato e corrisponde a generiche funzioni di socializzazione primaria (secondo un modello modernistico ampiamente superato). I limiti riflessivi individuati possono essere a ben vedere ricondotti a una semantica fraintesa della conciliazione.

2. La relazione tra Provincia autonoma, organismo intermediario e destinatari rispetto alla morfogenesi osservata dal dispositivo e dalle fasi che descrivono questa evoluzione. Da questo punto di vista, è interessante notare lo sforzo oggettivo che, almeno nelle prime due fasi del progetto, è stato affrontato dalla Provincia autonoma per collocare il profilo del destinatario oltre l'uomo moderno che lavora sulle otto ore. Ciò dipende dal fatto che la Provincia di Trento ha una cultura del servizio notoriamente sofisticata e potenzialmente in grado di venire incontro alle esigenze familiari. Le caratteristiche del contesto locale permettono quindi al progetto specifico dei BDS di smussare il carattere individualistico della progettazione FSE, fino a determinare l'inclusione del dispositivo stesso all'interno del progetto di riqualificazione dei servizi provinciali rivolti alla famiglia e denominato *Family in Trentino*. L'organismo intermediario promuove un utilizzo plurale del titolo rispetto alle soluzioni di servizio e recepisce la disciplina che la Provincia ha prodotto in termini di requisiti familiari per l'accesso ai titoli (fin dalla prima fase), per la condivisione delle responsabilità di cura (dalla prima alla seconda fase), per il riconoscimento di esigenze di conciliazione avvertite su un territorio le cui caratteristiche geografiche e socio-occupazionali richiedono una copertura flessibile non solo oraria ma anche stagionale (in ognuna delle fasi di sviluppo del progetto). Tuttavia, la recente evoluzione del dispositivo BDS sembra rappresentare una sorta di restaurazione orientata al controllo delle risorse e non al reale incentivo alla *familiarizzazione* delle strategie di conciliazione.

3. La relazione tra organismo intermediario, destinatari e servizi rispetto alle modalità di concreto accesso al dispositivo e alle rigidità emerse. Rispetto all'analisi di questo specifico tessuto relazionale, occorre considerare che oltre 50% dei Comuni interessati ha meno di 1.000 abitanti. Date le caratteristiche del territorio occorre ripensare anche ai trasporti come esigenze specifiche di servizio, soprattutto per chi – tra i destinatari – è coinvolto nella ricerca di lavoro. Infine, occorre considerare che la disciplina dei titoli inaugurata dalla seconda fase di sperimentazione consente una fruizione più rigida dei servizi rispetto agli orari di lavoro. In questo modo non si investe sul benessere della famiglia, ma soltanto sul consenso che il contributo economico può suscitare nei destinatari che lo intercettano e lo spendono per accedere a un mercato del lavoro che peraltro non viene direttamente implicato nella definizione del programma di accesso ai servizi.

5.4.3. La logica di voucherizzazione dei servizi lungo il ciclo di vita familiare: il caso di Parma

Per quanto riguarda il territorio del Comune di Parma, la logica di voucherizzazione dei servizi ha inizialmente interessato il sistema di accreditamento dei servizi di assistenza domiciliare integrata promosso dal settore anziani. Tale logica è sta-

ta in seguito estesa al settore educativo e a quello di cura per l'infanzia (voucher per i servizi di asilo nido e per i centri estivi), fino a interessare anche servizi innovativi e integrativi delle soluzioni istituzionali di cura e custodia per l'infanzia. L'estensione della logica di voucherizzazione del welfare interviene dunque sul ciclo di vita della famiglia, sottolineando la natura non circoscritta e situata della conciliazione, che non di meno resta un'esigenza fondamentale per le famiglie ma che nell'ottica della pubblica amministrazione rappresenta un principio di intera riorganizzazione del welfare locale per il sostegno alle esigenze (complesse e mutevoli) della famiglia.

Il disegno di policy*: caratteristiche del modello*

Date le caratteristiche di "voucherizzazione progressiva" del sistema dei servizi alla famiglia e alla persona predisposto negli ultimi dieci anni nel Comune di Parma, definire il disegno di una singola *policy* è piuttosto complesso. Si tratta piuttosto di isolare le caratteristiche di un atteggiamento generalizzato nel definire l'accesso alle politiche sociali nell'intento di promuovere il benessere familiare attraverso il coinvolgimento della famiglia nelle fasi di progettazione, gestione e valutazione dei singoli interventi. Il voucher assume, in questa prospettiva, il ruolo di una relazione di accesso a relazioni di servizio, poiché configura un *matching* tra domanda e offerta, oltre la sola logica del buono di servizio che riesce a rappresentare (peraltro in modo standardizzato e semplificato) soltanto le esigenze espresse sul lato della domanda. Date le esigenze specifiche di questo contributo, riconducibili all'analisi dei disegni di *policy* esplicitamente rivolti alla logica di conciliazione famiglia-lavoro, la presentazione del disegno di *policy* sarà limitata ai singoli voucher per l'accesso ai servizi innovativi. Tale delimitazione metodologica ha lo scopo evidente di contestualizzare le innovazioni di welfare in una strategia di lungo periodo, capace di riconoscere alla conciliazione il carattere di criterio operativo progressivamente estendibile ai singoli campi di applicazione normalmente riconosciuti dalle amministrazioni pubbliche come compartimenti stagni (istruzione, infanzia, assistenza domiciliare integrata per anziani e disabili). Questa è la via privilegiata per non confondere la conciliazione famiglia-lavoro con un singolo obiettivo situato di *policy* (affiancandola ad altri scopi operativi e a logiche standardizzate di servizio) e promuovendola invece come principio cardine per la riforma del welfare e per il riconoscimento della soggettività sociale della famiglia attraverso le innovazioni che possono potenziarne la capacità decisionale e di scelta (anche in termini generativi). In questo frangente specifico si inserisce anche il progetto *Tagesmutter*, che prevede anche l'accesso delle famiglie interessate tramite buoni di servizio. Il progetto *Tagesmutter* avviato a Parma (sulla scorta dell'esempio delle ben note esperienze avviate in Germania, in Francia e in Trentino-Alto Adige) riguarda la predisposizione di servizi per l'infanzia che si avvalgono di persone adeguatamente formate e che forniscono cura ai bambini presso il proprio domicilio. Il Comune di Parma ha avviato la sperimentazione del progetto connettendo le modalità di accesso al servizio mediante un dispositivo di voucherizzazione precedentemente utilizzato in altri campi di applicazione delle politi-

che sociali. Il progetto è stato inaugurato in forma sperimentale nel 2009, secondo gli imperativi (riconosciuti dall'amministrazione comunale) del rigore pedagogico e della flessibilità organizzativa che il servizio *Tagesmutter* rappresenta e che l'accesso a tale servizio mediante voucher può diffondere. Il bacino di utenza è stato individuato fin da subito con riferimento a quelle famiglie con figli a carico in età compresa tra 0 e 14 anni (20.285 bambini nel territorio comunale al 2009, laddove sono invece 7.741 i bambini in età compresa tra 0 e 3 anni). Gli imperativi del progetto sono quindi ravvisabili nelle seguenti esigenze: *a*) rispondere al bisogno di flessibilità delle famiglie; *b*) aumentare la possibilità di conciliazione fra tempi di cura e lavoro delle famiglie beneficiarie del servizio; *c*) creare nuove e più qualificate possibilità occupazionali per i soggetti del territorio attivi nel campo dei servizi sociali; *d*) creare relazioni tra famiglie coinvolte. In seguito, in base ad alcune direttive regionali, il progetto è stato modificato riguardo ad aspetti piuttosto significativi, che è opportuno richiamare per individuare le problematiche connesse all'atteggiamento diffuso delle amministrazioni nel tratteggiare un profilo ancora largamente assistenziale delle pratiche di *voucherizzazione*. L'intervento si articola in tre fasi distinte ma strettamente interrelate.

1. Istituzionalizzazione e valorizzazione della professione in collaborazione con i soggetti che garantiscono il servizio (associazioni di promozione e cooperative sociali) attraverso un sistema di accreditamento. Tale sistema è individuato dal Comune di Parma per garantire la libertà di scelta del cittadino nell'utilizzazione del servizio e per valorizzare e sviluppare le risorse della comunità orientandole alla qualificazione delle prestazioni e della migliore soddisfazione possibile delle famiglie. Da questo punto di vista il Comune di Parma si presenta come *stakeholder* attivo del progetto, imponendo da un lato le condizioni per l'accreditamento, ma istituendo dall'altro i corsi per la formazione delle operatrici che potranno così prestare la propria attività di servizio.
2. Formazione mediante un corso promosso dal Comune di Parma in collaborazione con i soggetti accreditati della durata di 250 ore, rivolto a donne, in particolare neomamme, e volto a favorire nuove opportunità di lavoro gratificante, regolare e particolarmente adatto a incontrare le strategie di conciliazione con i propri compiti di cura familiare.
3. Erogazione di contributi in forma di voucher di conciliazione rilasciati dal Comune a famiglie con bambini 0-6 anni residenti nel Comune di Parma e in possesso di predeterminati requisiti definiti dal bando. Il voucher ha un valore di 3 euro per ogni ora di servizio per un numero massimo di 100 ore mensili.

La nuova sperimentazione del voucher condiziona l'accesso al titolo per servizi al riconoscimento di una soglia ISEE (non fissata nel primo anno di sperimentazione del progetto). Inoltre, tra i requisiti di accesso viene incluso anche il "quoziente Parma": un modello avviato dal Comune per riconoscere un trattamento agevolato alle famiglie nell'ambito dell'accesso ai servizi secondo il carico di cura e in base all'imperativo della soggettività fiscale della famiglia stessa. Come ricorda Sauro Avanzi in un recente articolo (e nei tre incontri-intervista che abbiamo svolto per realizzare questo report di ricerca):

A differenza dell'ISEE, il Quoziente Parma migliora il trattamento per le famiglie, su due livelli: la capacità economica certificata con l'ISEE; la condizione familiare, determinata attraverso una scala di equivalenza appositamente costituita. Per quest'ultimo livello i parametri previsti dall'ISEE sono stati rivisti tenendo conto dell'impegno nelle scelte procreative, della responsabilità lavorativa, della presenza di entrambi o di un solo genitore, della presenza di un invalido, per il quale è stata riconsiderata la gravità in base all'età: infatti, per un minorenne anche un grado più basso di invalidità è comunque fonte di grande impegno per la famiglia.

Da questo punto di vista, alla soggettività fiscale della famiglia si unisce l'intento di promuovere interventi lungo il ciclo di vita della relazione familiare stessa mediante una logica di intervento trasversale capace di riconoscere la conciliazione tra famiglia e lavoro come principio organizzativo dei singoli interventi.

Diffusione del modello: i dati sulla distribuzione

Al 31 dicembre 2009 sono stati erogati in via sperimentale 21 voucher (a fronte di uno stanziamento di 80.000 euro da parte del Comune per il progetto). Le famiglie beneficiarie del servizio *Tagesmutter* sono 35 (14 persone non rientrano nel novero dei destinatari del voucher per ragioni di residenza o di utilizzo di benefit aziendali). Al 31 gennaio 2010 sono stati rilasciati 93 voucher, mentre le famiglie beneficiarie del servizio sono risultate complessivamente 105 (a fronte di uno stanziamento di 100.000 euro da parte del Comune per il progetto). Il confronto tra i dati del 2009 e quelli del 2010 indica non soltanto una crescita delle famiglie beneficiarie, ma anche un radicamento delle modalità di accesso tramite voucher.

Caratteristiche dei partecipanti ai focus groups *e considerazioni preliminari*

Anche per completare l'analisi del sistema di voucher di conciliazione avviato a Parma è stato realizzato un *focus group* nell'ambito del quale sono intervenute cinque persone. L'oggetto di analisi è stato il voucher per l'accesso al servizio *Tagesmutter*. Sono quindi intervenute la presidentessa e la direttrice di una delle tre cooperative sociali accreditate per la prestazione dei servizi e tre destinatarie del servizio. Nell'ambito del *focus group* è presente anche la responsabile comunale per i servizi innovativi, in qualità di rappresentante della progettazione, gestione e implementazione del programma di voucherizzazione della conciliazione famiglia-lavoro.

Gli snodi principali emergenti dai focus groups

Oltre a fornire una lucida descrizione dei punti di forza del servizio, le partecipanti al *focus group* si sono concentrate sulle caratteristiche del titolo di accesso (buono di servizio) e sulle opportunità e difficoltà di accedere al servizio mediante questa specifica logica di accesso. Le rispondenti rappresentano situazioni paradigma-

tiche: una è esponente dell'offerta di servizi, ma è anche madre coinvolta nel percorso di cura; una seconda madre è stata la prima a beneficiare del programma di servizio *Tagesmutter* nel territorio comunale; una terza rispondente ha avuto accesso al servizio tramite voucher e ha frequentato il corso di formazione avviato dal Comune di Parma; un'altra ancora ne ha beneficiato in passato tramite buoni di servizio e ora continua ad avere rapporti con i familiari della *Tagesmutter* per la cura e la crescita dei propri figli. Tali situazioni paradigmatiche vengono valutate nella loro singolarità, per definire logiche di accesso al benessere non sempre prevedibili nell'ottica standardizzata della strategia di voucherizzazione dei servizi di conciliazione famiglia-lavoro.

1. Le madri intervistate condividono una spiccata preferenza per il servizio *Tagesmutter* rispetto alle soluzioni istituzionali "classiche" (come il nido d'infanzia). Questo aspetto è riconducibile a una decisa inclinazione verso le logiche maggiormente personalizzate di servizio, di cui si sottolineano soprattutto l'elasticità oraria, il codice familiare di cura e la proporzione ideale tra il numero di bambini presenti per operatore (ritenuta invece troppo sbilanciata al nido ed eccessivamente individualizzata nella relazione con la baby-sitter). Ai fini di questa indagine non è evidentemente rilevante la preferenza di tale soluzione rispetto al nido (dato anche il numero ridotto di rispondenti rispetto al totale delle destinatarie del servizio). Piuttosto, è utile sottolineare che i punti di forza del servizio emersi rispetto alle comuni soluzioni istituzionali hanno ovviamente un costo che risulterebbe piuttosto elevato per le famiglie interessate. Il buono di servizio dimostra la sua utilità proprio in questo frangente, permettendo alle famiglie di abbattere i costi di accesso e di beneficiare di una soluzione che altrimenti non avrebbero potuto contemplare.

2. Lo stesso beneficio è confermato dalla referente per i servizi innovativi presso l'amministrazione comunale di Parma, che sottolinea come il sistema dei voucher di conciliazione permetta di esternalizzare alcuni costi di gestione dei servizi istituzionali derivanti dalla creazione di posti al nido. Un posto nido costa al Comune 900 euro; il voucher per *Tagesmutter* ne costa soltanto 300. I dati attuali (riportati nella sezione precedente) evidenziano che gli oltre cinquanta bambini coinvolti nel programma avrebbero potuto comporre ben due sezioni di nido. Questi dati rappresentano quindi un esempio di come il voucher possa rappresentare un sistema efficiente sul piano socio-economico rispetto *a*) all'esternalizzazione dei costi (dal punto di vista dell'amministrazione pubblica); *b*) alla creazione di una domanda aggiuntiva di servizio, che si traduce in nuovo lavoro (per le cooperative sociali e – più in generale – per gli erogatori del servizio); *c*) all'accesso a servizi che – senza la possibilità di ricorrere ai titoli – escluderebbero parte dei potenziali destinatari per ragioni di costo. Da questo punto di vista il buono di servizio rappresenta un gioco a somma positiva. A tali riflessioni si devono tuttavia aggiungere anche dimensioni relative alle logiche sociali e culturali di accesso al benessere, per comprendere come esse vengano incoraggiate o viceversa inibite dal ricorso al titolo per servizi.

3. Rispetto a quanto emerso nel punto precedente, il ruolo del voucher viene quindi ritenuto importante, in quanto consente un innegabile beneficio economico

capace di connettere a servizi con una positiva flessibilità oraria e organizzativa. In questo senso, il modello avviato a Parma presenta significative analogie con quello dei buoni di servizio (BDS) attivi a Trento. Tali analogie sono confermate dall'adozione del progetto *Tagesmutter* nel territorio di Parma, il cui *start up* ha avuto luogo grazie al rapporto con l'Associazione Domus di Trento e con la Cooperativa sociale Il sorriso di Trento (la prima a introdurre il servizio in Italia). Questo tipo di rapporto suggerisce un esito positivo rispetto agli indicatori di riproducibilità e trasferibilità delle buone pratiche in politica sociale, anche su territori e contesti con caratteristiche differenti rispetto a quello di ideazione e progettazione. Alla stessa conclusione giungono anche le operatrici intervenute nel *focus group* e la responsabile per i servizi innovativi, che confermano come l'adozione del voucher di conciliazione si sia realizzata come la presa in considerazione di una situazione di fatto, ossia il riconoscimento di un radicamento ormai stabile di alcune organizzazioni di terzo settore capaci di predisporre servizi integrativi del nido per la cura dell'infanzia. Tale considerazione si è poi tradotta nella prassi di accreditamento descritta in precedenza, mentre la voucherizzazione del servizio è divenuta una strategia di accesso non esclusiva: al programma *Tagesmutter* si può infatti accedere sia con i buoni di servizio che senza.

4. Rispetto al servizio, le operatrici e la responsabile istituzionale per i servizi educativi sottolineano come sul territorio si siano inizialmente manifestate resistenze culturali, soprattutto con riferimento alla reputazione e alla qualità di eccellenza riconosciuta alle soluzioni istituzionali di cura per l'infanzia nei Comuni dell'Emilia-Romagna. La strategia di voucherizzazione sul lato dell'offerta di servizi ha dunque permesso la diffusione di un'attività di promozione e di informazione sul servizio, che si è tradotta in un generalizzato superamento dello scetticismo iniziale. In questo modo il servizio *Tagesmutter*, meno conosciuto sul territorio prima della diffusione della logica di accesso tramite voucher, ha rafforzato sul piano culturale la propria valenza di strumento di conciliazione dei tempi integrativo (rispetto al nido) e personalizzato (rispetto alle esigenze delle beneficiarie).

5. Il sistema di accreditamento avviato dal Comune di Parma ha permesso un positivo investimento di risorse in termini di controllo della qualità, della sicurezza dei servizi e della formazione *in itinere* delle operatrici. Da questo punto di vista, l'amministrazione comunale ha rappresentato un punto di riferimento nella progettazione del mercato sociale dei servizi e nell'implementazione della strategia di voucherizzazione, imponendo da un lato la necessità dell'accreditamento ai potenziali erogatori e garantendo dall'altro la possibilità di frequentare corsi di formazione predisposti dallo stesso Comune e rivolti ai futuri operatori del settore.

6. Con riferimento a quanto specificato al punto 1, il servizio riscuote consensi soprattutto per il codice di cura personalizzato e familiare che attiva e diffonde. Da questo punto di vista la logica di voucherizzazione trasversale avviata a Parma permette l'accesso e la diffusione di matrici differenziate e non rivali di cura per l'infanzia. Alla logica più strettamente privatistica e mercantile della baby-sitter e a quella pedagogico-educativa a matrice civica del nido pubblico si affiancano quella familiare dei servizi come la *Tagesmutter* e quelle ludiche dei centri estivi. Tali matrici

personalizzate si traducono in una minore rigidità oraria rispetto alle soluzioni istituzionali. Queste caratteristiche si dimostrano particolarmente utili per quelle famiglie le cui esigenze di conciliazione non riguardano soltanto la scansione giornaliera del tempo, ma anche e soprattutto quella stagionale (soprattutto se si considerano i periodi di chiusura dei servizi istituzionali nei mesi estivi e le esigenze professionali specifiche, soprattutto delle madri che lavorano su turni). I punti di forza dei servizi innovativi si traducono anche nella considerazione delle logiche informali e affettive che sostengono le modalità di fruizione dei servizi stessi. La logica familiare che caratterizza il servizio di *Tagesmutter* si traduce spesso in legami stabili tra le famiglie coinvolte, che si rigenerano e si mantengono oltre il periodo di fruizione del servizio stesso.

7. Le operatrici e le madri sottolineano che i punti di forza del progetto possono essere sottolineati alla luce delle tipologie di madri che si rivolgono al progetto: alcune lo considerano come un "ponte" o una "cerniera" in attesa di ottenere un posto al nido (soluzione residuale o di *second best*); altre ritengono che al nido il rapporto tra il numero delle operatrici e quello dei bambini non sia ottimale (soluzione efficientista); altre ancora ritengono che gli imperativi di un servizio di cura stiano nella cura e nella personalizzazione del trattamento dei propri figli, imperativi che permettono di evitare sia i rischi di un'eccessiva standardizzazione della cura (e della sua riduzione a mera custodia o "parcheggio") sia il rischio simbiotico derivante da un rapporto eccessivamente individualizzato con la baby-sitter (soluzione personalistica e familiare).

8. Il voucher conferma dunque la propria validità di relazione di accesso a servizi personalizzati in quanto sintesi tra riconoscimento della realtà esistente, possibilità aggiuntiva di conciliazione famiglia-lavoro mediante soluzioni di servizio flessibili, relazione sinergica tra pari opportunità a sostegno di una personalizzazione delle esigenze familiari (sia sul piano della domanda che su quello dell'offerta di servizi) e infine risparmio di risorse nell'ottica del rilancio di nuove soluzioni di sostegno e cura della soggettività familiare (logica trasversale di voucherizzazione).

Problematiche relazionali emergenti tra gli attori coinvolti nel disegno di policy

A differenza del modello lombardo e di quello trentino, il voucher di conciliazione avviato a Parma non dipende dai fondi strutturali europei. L'impianto di *policy* e la filosofia che orienta il dispositivo sono dunque maggiormente autonomi rispetto alle condizioni imposte dall'agenda europea per l'ottenimento dei fondi, soprattutto per quanto concerne la semantica che orienta la conciliazione famiglia-lavoro e l'articolazione del programma di accesso ai servizi che da essa deriva. Questa caratteristica generale permette di evitare alcune delle connotazioni irriflessive e problematiche esplicitate a proposito dei precedenti casi di analisi e riportate nei PARR. 5.4.1 e 5.4.2. Il progetto avviato a Parma non è comunque immune da problemi di riflessività nella declinazione delle relazioni tra i soggetti coinvolti: il Comune di Parma (settore Servizi innovativi); le organizzazioni di privato

sociale (OPS) coinvolte nell'ambito delle procedure di accreditamento per l'erogazione dei servizi; le famiglie destinatarie dei servizi stessi. Come nei paragrafi precedenti, l'analisi dei problemi organizzativi e progettuali è di fondamentale importanza per evidenziare le logiche generative del welfare locale e le eventuali rigidità emergenti che potrebbero essere arginate e superate per potenziare il programma di intervento.

1. La relazione tra Regione e Comune. Nella prima sperimentazione del voucher di conciliazione l'accesso al servizio non è stato condizionato da alcun requisito legato al reddito. Il riconoscimento della progettazione da parte della Regione impone tuttavia il livello ISEE, a cui si affianca la sperimentazione del quoziente Parma avviato dall'amministrazione comunale e applicato trasversalmente all'insieme delle politiche familiari e di welfare predisposte dal settore pubblico-istituzionale. In altre parole, il programma sperimentale, originariamente universalistico e orientato a rispondere alle problematiche di conciliazione in quanto tali, assume ora caratteri di selettività che si traducono in criteri di accesso fondati sul reddito. Il fatto che – per ragioni di uniformità – la Regione imponga il livello ISEE rischia quindi di trasformare una positiva innovazione di politica familiare in un generico dispositivo di contrasto alla povertà.
2. La relazione tra Comune e destinatari. L'amministrazione comunale tenta di arginare il rischio esplicitato nel punto precedente mantenendo la soglia ISEE a un livello molto elevato (40.000 euro), cercando in altre parole di eliminare *de facto* la possibilità che famiglie con necessità di conciliazione famiglia-lavoro possano risultare escluse dal progetto. Tuttavia, la modifica formale *de iure* intervenuta nell'ambito della seconda fase di sperimentazione del progetto produce comunque una soglia al di sopra della quale l'esigenza di conciliare famiglia-lavoro torna a essere un fatto privato e subordinato alle sole esigenze di reddito e ricchezza materiale su base individuale.
3. La relazione tra Comune e OPS (che prestano l'attività di servizio). La progettazione e la gestione del programma di servizio sono funzioni ricoperte in questo caso dal settore innovativo dall'amministrazione pubblica. Da un lato il Comune di Parma impone le modalità e gli standard di accreditamento, dall'altro predispone logiche di adattamento (come corsi di formazione gratuiti o finanziati tramite voucher formativi) in base alle quali le operatrici interessate possono ottenere la qualifica di *Tagesmutter*. In questo modo l'intermediazione tra domanda e offerta è garantita, anche se limitatamente all'attività di servizio. Non risultano ancora coinvolti i soggetti imprenditoriali e le aziende, che continuano a essere estranee alla programmazione delle politiche pubbliche e integrate nell'ottica della conciliazione famiglia-lavoro. Il clima affidabile che potrebbe rilanciare la genitorialità dovrebbe assumere questo aspetto come leva fondamentale dello sviluppo del welfare locale.
4. La relazione tra Comune, OPS e famiglie destinatarie. La specificità del servizio *Tagesmutter* sta nel codice familiare che ne determina l'organizzazione. Una seconda caratteristica cruciale sta nel fatto che il servizio si svolge nel domicilio dell'operatrice, la cui attività deve essere incoraggiata in maniera coerente con le

trasformazioni che intervengono nel contesto sociale complessivo e con le necessità materiali che scaturiscono dall'esigenza di predisporre un ambiente adeguato e a norma di legge dove esercitare la propria attività. Occorre dunque ripensare la sinergia tra i settori interni all'amministrazione, con particolare riferimento alla relazione tra le politiche sociali e quelle abitative, che potrebbero predisporre misure o incentivi per facilitare la prestazione del servizio di *Tagesmutter*. Le famiglie destinatarie devono in seguito essere coinvolte nell'attività di valutazione del progetto. A questo proposito l'amministrazione comunale sta predisponendo un questionario di soddisfazione, anche se è opinione di chi scrive che il programma di servizio debba comprendere indicatori capaci di valutare la qualità familiare del servizio e delle logiche di accesso al programma mediante voucher, e non soltanto la soddisfazione derivante dal beneficio di una misura innovativa e aggiuntiva.

5.5
Da buoni spesa a relazioni di accesso ai servizi basate su un preciso corredo semantico

Dalla descrizione delle misure di conciliazione incluse in questo capitolo emergono alcuni aspetti fondamentali. Tali aspetti non sono soltanto utili per orientare il dibattito sulle direzioni di riforma che i singoli disegni di *policy* possono assumere, ma anche e soprattutto per rilanciare la riflessione sulla conciliazione famiglia-lavoro e sulle misure più adeguate a sostenerla, promuoverla e implementarla. Per avviare questo ambizioso progetto occorre riconoscere alla conciliazione non soltanto il ruolo di obiettivo (o scopo situato) di precise strategie di *policy*, ma anche la valenza di criterio normativo e operativo alla base dell'evoluzione politica e culturale dell'attuale agenda di welfare (non soltanto locale, ma anche nazionale e sovranazionale). Questa analisi esprime quindi uno sforzo nella direzione indicata dai due macro-obiettivi che ne costituiscono la struttura portante: il rilancio delle sperimentazioni e il consolidamento di tali sperimentazioni nell'orizzonte delle politiche ordinarie. Per raggiungere questi obiettivi è quindi fondamentale tenere conto dell'insegnamento derivante dallo studio approfondito dei casi inclusi in questo report e che riguardano le misure di voucherizzazione dei servizi nell'ottica della conciliazione famiglia-lavoro. Dalla trattazione finora condotta è opportuno concludere che *a*) il coinvolgimento delle realtà imprenditoriali (del mondo del lavoro) nel disegno di *policy* (accanto all'offerta dei servizi) e l'introduzione di logiche concorrenziali di quasi-mercato; *b*) la capacitazione dei destinatari e la valorizzazione della soggettività familiare (espressa attraverso logiche di cofinanziamento che segnano il passaggio da un'assistenza sofisticata a una reale capacitazione sussidiaria del proprio ruolo proattivo); *c*) la definizione del disegno di *policy* oltre la schematizzazione dello strumento che adotta (il voucher da buono spesa a relazione di servizio); *d*) la riflessione analitica sui bisogni reali espressi dai destinatari sono obiettivi strategici che confluiscono in un'immagine maggiormente inclusiva del benessere, capace di distaccarsi dalle proiezioni soltanto materialistiche che lo ri-

guardano (articolate nel passaggio da welfare a *workfare*), perfezionando le misure che lo compongono nell'ottica del riconoscimento delle relazioni che possono rigenerarlo.

Per riassumere, possiamo individuare la semantica prevalente della conciliazione famiglia-lavoro dei progetti adottati e analizzati in questa sede mediante lo schema definito da Claude Martin[8] per descrivere l'evoluzione della politica familiare francese (TAB. 5.1).

TABELLA 5.1
Differenti fasi dei mutamenti intervenuti nella politica familiare francese

	Orientamento familiare	Orientamento individualistico
Universalismo	1. 1945-65 L'età d'oro della politica familiare	2. 1965-75 Riconoscimento dei diritti femminili
Selettività	3. 1975-85 Priorità assegnate alle famiglie meno abbienti	4. 1985-2005 Promozione della libertà di scelta e della conciliazione famiglia-lavoro, oltre che dell'occupazione femminile

Le misure analizzate in questo saggio sono riconducibili al quarto quadrante. Infatti, pur tra significative differenze espresse sul piano organizzativo, il *framework* culturale è pienamente riconducibile alle direttive europee che promuovono una semantica della conciliazione come obiettivo situato di pratiche orientate all'inclusione professionale. Da questo punto di vista, la dimensione familiare in generale (e quella generativa in particolare) rimangono ostacoli da neutralizzare o decisione da rimandare. I benefici oggettivi che la famiglia avverte in seguito alla fruizione delle misure predisposte nell'ottica del FSE non sono che un mero mezzo per sostenere l'inclusione delle fasce svantaggiate in una prospettiva di ceto. In questo senso il benessere familiare è solo un'esternalità positiva, mentre la conciliazione rafforza il proprio profilo di sostegno indiretto all'occupazione. In gioco c'è quindi la riconfigurazione delle logiche di voucherizzazione dei servizi che – nello spirito di questo saggio – contribuiscono a riposizionare la conciliazione da obiettivo specifico finalizzato all'inclusione lavorativa e professionale dell'uomo moderno (e della donna rappresentata in quanto estensione di questo paradigma) a principio operativo delle politiche di sostegno alla famiglia lungo il suo ciclo di vita. Le politiche di conciliazione possono contribuire a costituire un tessuto sociale sufficientemente affidabile per rigenerare la propensione generativa delle famiglie coinvolte, purché da un profilo mercificato[9] delle prestazioni possano consolidarsi come contratti relazionali capaci

8. C. Martin, *The Reframing of Family Policies in France: Process and Actors*, in "Journal of European Social Policy", 20, 2010, 5, pp. 410-21.

9. P. Donati, *Demercificare il welfare*, in P. Donati, F. Folgheraiter, *La qualità del welfare*, Erickson, Trento 2009, pp. 15-46; L. Martignani, *Denaro e nuovo welfare*, Aracne, Roma 2009.

di coinvolgere tutti gli *stakeholders* di un determinato territorio (dalle imprese alle stesse famiglie) nella progettazione, implementazione e valutazione dei progetti. Da questo punto di vista, la conciliazione diventa un principio in grado di umanizzare il profilo del welfare nella direzione di un orizzonte fiduciario capace di riconoscere la soggettività familiare. Gli studi di caso condotti per la realizzazione di questo saggio dimostrano un onesto sforzo nella direzione di un superamento della dimensione mercificata del welfare verso la creazione di un programma locale del benessere orientato al riconoscimento della conciliazione come emergenza specifica. Per completare la morfogenesi culturale e organizzativa della strategia di conciliazione, occorrerebbe rilanciare lo sviluppo del welfare nella direzione di un complesso di mutamenti radicati in un contesto allo scopo di renderlo maggiormente affidabile. In questo modo, i destinatari coinvolti potrebbero deliberare corsi di azione orientati allo sviluppo della propria dimensione e dei propri progetti familiari e di coppia. In conformità con queste riflessioni generali, il voucher potrebbe essere riconfigurato secondo due strategie specifiche. In primo luogo, potrebbe essere perfezionata la semantica professionale della conciliazione mediante il coinvolgimento delle imprese. In secondo luogo, il sostegno al benessere familiare potrebbe essere rilanciato mediante strategie di capacitazione in base alle quali includere le famiglie destinatarie nel finanziamento, nella gestione e nella valutazione delle politiche adottate.

Soltanto in questo modo è possibile sostenere la genitorialità (e le responsabilità ad essa correlate) attraverso il criterio guida della conciliazione famiglia-lavoro. E soltanto in questo modo è possibile riconfigurare il voucher di conciliazione come relazione di accesso a servizi e di interconnessione tra domanda di servizi e offerta di lavoro (e non soltanto come buono spesa sul versante della sola domanda).

6
L'utilizzo dei congedi genitoriali in Italia

di *Annalisa De Pasquale*

6.1
L'oggetto e le variabili della ricerca

Il presente contributo riporta i risultati di una ricerca condotta sull'intero territorio nazionale sull'utilizzo da parte dei genitori dei congedi parentali (ex aspettativa facoltativa).

Da un punto di vista normativo, il contributo fa riferimento a quanto previsto per le diverse categorie di lavoratori e lavoratrici dalle principali norme in materia di congedo parentale approvate in Italia[1], in alcuni casi anche su sollecitazione di direttive e accordi quadro approvati a livello europeo[2].

La ricerca, condotta dall'Osservatorio nazionale sulla famiglia-Unità di Bologna, ha riguardato tutte le tipologie di lavoratori ai quali è riconosciuta la facoltà di usufruire del congedo parentale, ossia: lavoratori dipendenti del settore pubblico[3], lavoratori dipendenti del settore privato, lavoratrici autonome, lavoratrici iscritte alla gestione separata dell'INPS. Naturalmente, l'impianto della ricerca tiene conto del fatto che la legge attualmente in vigore prevede per le diverse tipologie di impiego norme di utilizzo del congedo significativamente differenti[4].

1. Il riferimento è in particolare alla legge 8 marzo 2000, n. 53, *Disposizioni per il sostegno della maternità e della paternità, per il diritto alla cura e alla formazione e per il coordinamento dei tempi delle città*, e al testo unico 26 marzo 2001, n. 151, *Testo unico delle disposizioni legislative in materia di tutela e di sostegno della maternità e della paternità*.

2. La più recente disposizione europea in materia è la direttiva 2010/18/UE del Consiglio dell'8 marzo 2010 che recepisce l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da Businesseurope, UEAPME, CEEP e CES il 18 giugno 2009.

3. L'indagine relativa ai dipendenti della pubblica amministrazione rappresenta in parte un aggiornamento delle precedenti ricerche condotte dall'Osservatorio nazionale sulla famiglia sul medesimo tema (A. De Pasquale, R. Lelleri, *L'utilizzo dei congedi parentali prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 53/2000*, in Osservatorio nazionale sulla famiglia, *Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche*, vol. I, il Mulino, Bologna 2005; F. Gavio, R. Lelleri, *La fruizione dei congedi parentali in Italia. Monitoraggio dell'applicazione della legge n. 53/2000 negli anni 2002 e 2003*, in Osservatorio nazionale sulla famiglia, *Famiglie e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche*, vol. II, il Mulino, Bologna 2005; F. Gavio, R. Lelleri, *La fruizione dei congedi parentali in Italia nella pubblica amministrazione, nel settore privato e nel terzo settore. Monitoraggio dell'applicazione della legge n. 53/2000 dal 2001 al 2004*, in Osservatorio nazionale sulla famiglia, *Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, FrancoAngeli, Milano 2007).

4. Sinteticamente: i lavoratori dipendenti uomini e donne, sia pubblici che privati, hanno diritto a un periodo di astensione che può arrivare fino agli undici mesi complessivi e che può essere utilizzato in

Anche le variabili prese in considerazioni sono numerose e ciò ha permesso di ricostruire un quadro molto significativo sia sulla dimensione dell'utilizzo sia sulle modalità di fruizione da parte dei genitori.

Tra tutti gli istituti collegati alla maternità, il congedo parentale rappresenta un ottimo punto di vista sulle strategie di conciliazione adottate dai genitori e sull'efficacia delle politiche e delle leggi messe in campo. Vi è un'ipotesi generale alla base della ricerca, ovvero che vi sia un ampio scarto fra le possibilità di utilizzo previste dalla normativa in materia di congedo parentale e il suo reale utilizzo da parte dei genitori. La ricerca è occasione per verificare tale ipotesi a partire da dati concreti e, qualora questa sia confermata, permette anche di trarre indicazioni utili circa le variabili che potrebbero incidere su tale scarto.

La TAB. 6.1 presenta l'elenco completo delle categorie di lavoratori inclusi nella rilevazione e le caratteristiche metodologiche delle rilevazioni associate a ciascuna categoria.

TABELLA 6.1
Categorie di lavoratori incluse nelle rilevazioni e fonti dei dati

Categorie di lavoratori	Universo di riferimento	Fonti	Anni di riferimento
Dipendenti della Pubblica Amministrazione	Indagine campionaria (106 enti pubblici e 202.909 dipendenti)	Singoli enti pubblici	2009
Dipendenti del settore privato	Indagine esaustiva	Archivi amministrativi INPS	2007-09
Lavoratrici autonome	Indagine esaustiva	Archivi amministrativi INPS	2007-09
Lavoratrici parasubordinate	Indagine esaustiva	Archivi amministrativi INPS	2007-09

Sostanzialmente, i dati relativi ai dipendenti degli enti pubblici sono stati raccolti direttamente dalla curatrice della ricerca, collaboratrice dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia-Unità di Bologna, mediante contatti diretti con i singoli enti, mentre i dati relativi ai lavoratori del settore privato sono stati forniti dall'INPS[5] e successivamente elaborati dalla curatrice della ricerca, con la collaborazione del settore Statistica del Comune di Bologna, in particolare della dottoressa Teresa Scarnati.

maniera flessibile; per i lavoratori autonomi e parasubordinati il diritto spetta in sostanza soltanto alle lavoratrici madri e per un periodo massimo di tre mesi da fruire nel primo anno di vita del figlio.

5. Si ringrazia a tal proposito la dottoressa Antonietta Mundo del Coordinamento generale statistico attuariale e i suoi collaboratori che hanno curato l'estrazione dei dati dagli archivi amministrativi dell'istituto.

Le variabili da rilevare sono state scelte a partire dai tratti distintivi della normativa in materia di congedi e dalle considerazioni culturali sottostanti l'uso di tale istituto. Successivamente sono state verificate con i dati realmente disponibili. I dati raccolti permettono di avere un quadro nelle diverse categorie di lavoratori riferito a:
– le dimensioni dell'utilizzo: numero totale di fruitori; percentuale sul totale dei lavoratori; differenze di genere; differenze territoriali; il confronto temporale;
– le modalità di utilizzo: giornate o periodi (ove disponibili); utilizzo rispetto al genere; incidenza della retribuzione (ove disponibile); utilizzo rispetto all'età dei figli; utilizzo rispetto al settore professionale; utilizzo rispetto all'area territoriale.

Le variabili prese in considerazione per i diversi universi di lavoratori sono sostanzialmente le medesime, ma per l'eterogeneità metodologica delle rilevazioni i risultati saranno presentati in maniera nettamente distinta e i confronti fra i settori limitati ad alcune macrovariabili.

6.2
L'utilizzo dei congedi parentali tra i dipendenti del settore pubblico

6.2.1. Gli strumenti di raccolta dei dati e gli enti inclusi nella rilevazione

In riferimento ai lavoratori pubblici, non è al momento disponibile un archivio centralizzato dei dati relativi al personale, tale da permettere un'analisi esaustiva sull'utilizzo del congedo parentale.

Poiché invece era interessante analizzare il fenomeno in maniera analitica, si è proceduto a richiedere i dati direttamente alle singole amministrazioni, mediante un previo contatto telefonico e il successivo invio di due maschere di ricerca in formato elettronico: un foglio di lavoro Excel denominato "Foglio-ente" nel quale era richiesto di inserire i dati generali relativi ai propri dipendenti e al numero di fruitori del congedo parentale nell'anno oggetto della ricerca; un secondo foglio di lavoro denominato "foglio individuale" da compilare con una serie di informazioni specifiche relative ai soli dipendenti fruitori del congedo. Sono stati così contattati un elevato numero di enti pubblici differenti per tipologia, dimensioni e presenza territoriale.

Sulla base delle risposte ottenute, i dati raccolti si riferiscono a un totale di 106 enti pubblici che insieme raccolgono più di 200.000 dipendenti appartenenti alle seguenti tipologie di enti pubblici: enti nazionali quali INPS o INPDAP; agenzie fiscali; aziende USL; università (personale tecnico amministrativo); Regioni; Province; Comuni capoluogo di provincia; altri Comuni. Dei 106 enti pubblici ai quali i dati si riferiscono, 25 sono collocati nelle regioni del Nord-Est, 19 in quelle del Nord-Ovest, 20 nel Centro Italia e 42 nel Sud e nelle isole[6].

6. Il Nord-Est comprende le seguenti regioni: Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia-Romagna; il Nord-Ovest comprende Piemonte, Valle d'Aosta, Liguria e Lombardia; il Centro

Le TABB. 6.2 e 6.3 riassumono le principali caratteristiche degli enti inclusi nella rilevazione che, nel loro complesso, comprendendo un elevato numero di lavoratori ed essendo ben distribuiti in termini di genere e di collocazione territoriale, possono ritenersi indicativi dell'intero universo della pubblica amministrazione, in relazione al fenomeno oggetto di studio[7].

TABELLA 6.2
Lavoratori impiegati negli enti analizzati per genere (valori percentuali), dipendenti pubblici

Maschi	40,3
Femmine	59,7
Totale	100

TABELLA 6.3
Lavoratori impiegati negli enti analizzati per area territoriale (valori percentuali), dipendenti pubblici

Nord-Ovest	28,7
Nord-Est	14,7
Centro	34,7
Sud e isole	21,9
Totale	100

6.2.2. Le dimensioni dell'utilizzo e le differenze di genere

Il primo indicatore sintetico sull'utilizzo del congedo parentale è il numero di lavoratori che nel corso dell'anno di riferimento (2009) ha utilizzato almeno un giorno di congedo. Come evidenziato nella TAB. 6.4, a utilizzare il congedo sono stati il 4,9% del totale dei lavoratori inclusi nella rilevazione, corrispondenti a 9.951 unità.

TABELLA 6.4
Numero di fruitori del congedo sul totale dei dipendenti, dipendenti pubblici

Numero totale dipendenti	202.909
Numero di fruitori di almeno un giorno di congedo parentale nell'anno 2009	9.951
Percentuale di utilizzatori del congedo sul totale dei dipendenti	4,9

comprende Toscana, Umbria, Marche e Lazio; Sud e isole comprendono Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

7. In termini analitici, nel campione a disposizione vi è una leggera sovrarappresentazione della componente femminile (le donne rappresentano il 59,7% del campione, mentre sull'intero universo dei pubblici dipendenti rappresentano circa il 50%) e una leggera sottorappresentazione delle regioni del Sud e delle isole (tali regioni rappresentano il 21,9% del nostro campione, mentre in esse sono occupate complessivamente circa il 34% del totale dei dipendenti pubblici).

Di seguito viene approfondita la portata e il significato di tale dato, analizzando come esso si compone rispetto alle differenze di genere e territoriali.

Restando sul dato generale, emerge che tra i 9.951 utilizzatori di almeno un giorno di congedo, il 75,8% è rappresentato da lavoratrici donne e il 24,2% da lavoratori uomini (TAB. 6.5). Da questo primo indicatore emerge dunque una significativa differenza fra i generi, pur se non è da sottovalutare la quota di padri che scelgono di avvalersi di tale istituto.

TABELLA 6.5
Utilizzatori del congedo per genere (valori assoluti e percentuali), dipendenti pubblici

Femmine	7.540	75,8
Maschi	2.411	24,2
Totale	9.951	100

Anche relativizzando il dato rispetto al genere (TAB. 6.6), emerge che, mentre a utilizzare il congedo è il 6,2% del totale delle lavoratrici donne, tra i maschi tale percentuale è del 2,9.

TABELLA 6.6
Utilizzatori del congedo parentale per genere e totali (valori percentuali), dipendenti pubblici

Utilizzatrici donne sul totale delle dipendenti donne	6,2
Utilizzatori uomini sul totale dei dipendenti uomini	2,9
Utilizzatori totali su dipendenti totali	4,9

Si tratta ancora di un dato indicativo che verrà meglio sviluppato e approfondito quando si entrerà nel merito del come viene utilizzato il congedo da parte dei lavoratori padri e delle lavoratrici madri, poiché solo così si può comprendere la vera entità della distanza fra i generi. È possibile qui anticipare un dato sintetico significativo: del totale delle giornate di congedo complessivamente utilizzate dai lavoratori, solo il 12% è stato utilizzato dai padri. Pertanto se è vero che i padri sono il 24% degli utilizzatori, in termini di giornate rappresentano il 12%.

Nell'impossibilità di avere un dato esaustivo sull'universo dei potenziali aventi diritto al congedo, si è chiesto agli enti di comunicare un dato indicativo di tale universo almeno per le lavoratrici madri, ovvero il numero di lavoratrici che nell'anno avevano utilizzato almeno un giorno di congedo di maternità (astensione obbligatoria), dato strettamente connesso all'evento nascita. La TAB. 6.7 mette in relazione tale dato con le lavoratrici che nello stesso periodo hanno utilizzato almeno un giorno di congedo (per avere un dato maggiormente fedele alla realtà, il dato relativo al congedo si riferisce unicamente alle madri di figli nati negli anni 2008 e 2009).

TABELLA 6.7
Confronto fra utilizzatrici congedo di maternità e congedo parentale, dipendenti pubblici

Donne che hanno utilizzato almeno un giorno di congedo di maternità nell'anno 2009	3.457
Donne con bambini nati negli anni 2008 e 2009 che hanno utilizzato almeno un giorno di congedo parentale nell'anno 2009	3.318

Seppure il dato vada letto come puramente indicativo, si può cautamente notare che la quasi totalità delle lavoratrici che diventano madri utilizzano almeno un giorno di congedo parentale dopo la fine dell'astensione obbligatoria.

In sede di formulazione delle ipotesi, è parso particolarmente interessante introdurre la dimensione territoriale tra le variabili indipendenti e dunque indagare il diverso utilizzo del congedo parentale nelle diverse aree del paese. Tuttavia, premessa per qualsiasi corretto confronto fra i dati raccolti è considerare questi ultimi alla luce della composizione socio-anagrafica degli universi di riferimento. Come variabili significative rispetto ai potenziali utilizzatori del congedo parentale sono state introdotte l'età dei lavoratori e la composizione di genere. Tali dati di contesto sono riportati nella TAB. 6.8, che evidenzia come le forze lavoro degli enti pubblici collocati nelle regioni del Nord e del Centro sono sostanzialmente tra loro omogenee rispetto al genere e all'età dei lavoratori, mentre gli enti collocati nel Sud e nelle isole hanno una forza lavoro significativamente più anziana e più mascolinizzata, e ciò senz'altro incide in modo notevole sul grado di potenziale utilizzo dei congedi.

TABELLA 6.8
Percentuale di lavoratori di età inferiore ai 45 anni e di donne sul totale dei dipendenti dell'ente per area territoriale, dipendenti pubblici

Area territoriale	Lavoratori di età inferiore a 45 anni	Donne
Nord-Ovest	43,3	62,5
Nord-Est	38,4	64,4
Centro	35,6	64,9
Sud e isole	19,2	44,3
Dato medio nazionale	34,7	59,7

Fatte queste necessarie premesse si può procedere al confronto territoriale proposto nella TAB. 6.9.

Seppure le differenze non siano di particolare rilievo, l'uso del congedo appare in generale più diffuso tra i lavoratori del Nord-Est; con l'introduzione della variabile di genere (seconda e terza colonna della TAB. 6.9), si nota che la distanza fra le aree geografiche è in realtà più marcata fra le lavoratrici donne, con una percentuale notevolmente maggiore di utilizzo tra le lavoratrici delle regioni del Nord-Est.

TABELLA 6.9
Percentuale di utilizzatori del congedo sui dipendenti (totali, per genere e per area geografica), dipendenti pubblici

	Utilizzatori congedo su totale dipendenti	Donne utilizzatrici su totale donne dipendenti	Uomini utilizzatori su totale uomini dipendenti
Nord-Ovest	4,9	6,3	2,4
Nord-Est	6,4	8,2	3,3
Centro	5,4	6,4	3,5
Sud e isole	3,2	3,8	2,7
Dato medio nazionale	4,9	6,2	2,9

In merito alla distribuzione di genere degli utilizzatori nelle diverse aree geografiche emerge che nelle regioni del Nord le donne rappresentano quasi l'82% del totale, contro il 77% del Centro e il 56% del Sud e delle isole.

6.2.3. La durata del congedo

Per entrare nel merito delle modalità di utilizzo del congedo da parte dei lavoratori, una delle variabili centrali di analisi sarà, naturalmente, il numero di giornate fruite dai genitori in un anno solare. L'analisi condotta permetterà di incrociare tale dato con altre variabili quali il genere dei genitori, la sede di lavoro, l'età dei figli, il livello funzionale. Unità di analisi non sono dunque più gli enti, ma i singoli lavoratori che hanno usato almeno un giorno di congedo.

Non tutti gli enti del campione presentato nelle TABB. 6.1, 6.2 e 6.3 sono stati in grado di fornire i dati di dettaglio e pertanto il numero di lavoratori fruitori del congedo sui quali è stata condotta questa seconda parte di analisi ammonta a 8.291 unità[8]. Di questi, 6.154 sono donne e 2.137 uomini. Pertanto la proporzione fra i generi è sostanzialmente uguale a quella evidenziata nei dati generali (cfr. TAB. 6.5) e per entrambi i generi si può contare su un numero di casi elevato e significativo. Dall'analisi risulta che in un anno solare ciascun genitore ha utilizzato in media 30 giorni di congedo.

Se già tale dato suggerisce interessanti riflessioni (in particolare sulla distanza fra quanto previsto dalla normativa e quanto effettivamente utilizzato), è opportuno approfondirlo maggiormente introducendo la variabile di genere e l'età del figlio. Infatti, il dato medio riportato si riferisce a lavoratori di entrambi i generi e con figli in tutte le fasce di età per le quali il congedo può essere richiesto (ovvero tra gli 0 e gli 8 anni), ma naturalmente il tipo di cura e dunque l'impegno temporale richiesto ai

8. Per essere precisi, il dato si riferisce al numero di bambini per i quali è stato utilizzato il congedo, poiché agli enti era richiesto di compilare due diverse righe nel caso in cui uno stesso lavoratore avesse utilizzato, nel corso dello stesso anno solare, giornate riferite a due diversi figli.

genitori muta in maniera notevole all'interno di tale ampia fascia d'età. La differenza di genere è riportata nella TAB. 6.10, la successiva TAB. 6.11 invece evidenzia il dato in riferimento all'età del figlio.

TABELLA 6.10
Numero medio di giorni fruiti in un anno solare per genere, dipendenti pubblici

Femmine	36
Maschi	14
Dato medio nazionale	30

TABELLA 6.11
Numero medio di giorni di congedo utilizzati per età del figlio e per genere, dipendenti pubblici

Età del figlio	Femmine	Maschi	Numero medio di giorni fruiti per età
0-1 anno	61	15	49
2-3 anni	20	12	18
4-8 anni	13	16	13
Oltre 8 anni*	35	23	31
Dato medio nazionale	36	14	30

* L'utilizzo del congedo può superare gli 8 anni di vita del figlio per i genitori adottivi e affidatari. Pertanto, tutti i casi che rientrano in questa categoria di età si riferiscono a genitori adottivi o affidatari.

Si può dunque concludere che le mamme utilizzano in media 22 giorni di congedo in più in un anno rispetto ai padri, e che la differenza fra i generi, come era prevedibile, è più accentuata quando il bambino è più piccolo, età nella quale i giorni medi utilizzati sono complessivamente di più. Tra i genitori di bambini di 0-1 anno, infatti, le madri utilizzano in media 61 giorni di congedo e i padri 15.

Restando ancora sul dato relativo al numero di giorni, è parso opportuno, per comprendere le strategie organizzative dei genitori, scomporre il dato dei giorni medi introducendo delle fasce di durata del congedo. La durata riportata nella TAB. 6.12, suddivisa per genere, si riferisce ai giorni totali utilizzati in un anno solare che, lo ricordiamo, potrebbero essere anche stati utilizzati in più soluzioni.

Stando sul dato generale, dunque, si nota che l'ampia flessibilità prevista dalla legge 53/2000 nelle possibilità di fruizione del congedo viene ben utilizzata e l'uso del congedo a giornate, anche per bambini non più piccolissimi, è divenuto ormai prassi conosciuta e corrente. Il 33% delle mamme e il 55% dei padri hanno utilizzato in un anno solare meno di 10 giorni di congedo.

Ricordiamo che ciò non significa che nell'intero arco di vita del figlio siano stati utilizzati solo tali giorni, poiché la rilevazione si riferisce soltanto a un anno solare, mentre ciascun genitore può utilizzare il congedo su ben otto diversi anni solari.

Le differenze tra i generi in questa tabella emergono in modo abbastanza evidente. Infatti, sommando le prime tre fasce, si nota che ben il 93,5% degli uomini

TABELLA 6.12
Utilizzatori del congedo parentale, per numero di giorni fruiti (in fasce) e per genere (valori percentuali), dipendenti pubblici

Giorni utilizzati (fasce)	Femmine	Maschi	Totale (%)
Da 1 a 10	33,2	55,0	38,8
Da 11 a 20	18,5	26,1	20,4
Da 21 a 31	15,8	12,4	14,9
Da 32 a 62	14,2	4,4	11,6
Da 63 a 93	7,1	1,1	5,6
Da 94 a 124	5,0	0,4	3,8
Da 125 a 155	3,4	0,2	2,6
Oltre 156	2,8	0,3	2,2
Totale	100	100	100

hanno usato al massimo 31 giorni, contro il 67,5% delle mamme. Come noteremo, tale dato può essere in parte dovuto a quanto previsto dai contratti nazionali pubblici in merito alla retribuzione del congedo, ovvero al fatto che nella totalità degli enti analizzati il primo mese di congedo è retribuito al 100%.

Ancora in merito al rapporto tra giorni e genere del genitore, si può analizzare il dato riportato nella TAB. 6.13: le donne hanno utilizzato l'88% del totale delle giornate totali richieste, gli uomini il 12%.

TABELLA 6.13
Percentuale di giornate utilizzate da uomini e donne sul totale delle giornate utilizzate, dipendenti pubblici

Giornate di congedo utilizzate dalle donne	88
Giornate di congedo utilizzate dagli uomini	12
Totale giornate di congedo utilizzate	100

Come fatto per il dato generale, è interessante approfondire come le modalità di utilizzo del congedo si caratterizzino nelle diverse aree territoriali del paese.

Utilizzando come variabile significativa ancora il dato dei giorni medi di congedo utilizzati, la TAB. 6.14 permette di cogliere le eventuali differenze territoriali, rapportate anche alle differenze di genere.

A livello generale emerge l'utilizzo di un numero di giornate superiori rispetto alla media nazionale nelle regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est e una media di giorni notevolmente inferiore nelle regioni del Sud e delle isole, in particolare per le donne.

Fermo restando il valore del dato rispetto alla sede di lavoro, è bene non trarre conclusioni affrettate in particolare di carattere culturale, poiché molte altre sono le

TABELLA 6.14
Numero medio di giorni fruiti per area territoriale e genere, dipendenti pubblici

Area territoriale della sede di lavoro	Femmine	Maschi	Totale
Nord-Ovest	42	14	37
Nord-Est	38	17	34
Centro	31	13	26
Sud e isole	22	12	17
Dato medio nazionale	36	14	30

variabili che andrebbero prese in considerazione. Una di queste, ad esempio, può essere la provincia di nascita del lavoratore.

Introducendo tale variabile, emerge che il numero di giornate medie da lavoratrici donne nate in regioni del Sud raggiunge quota 31, avvicinandosi dunque alla media nazionale.

6.2.4. L'utilizzo rispetto all'età del figlio

Come noto, la legge 53/2000 prevede che i lavoratori possano usufruire del congedo fino agli 8 anni di vita del figlio, seppur dopo i 3 anni il congedo diventi (nella maggioranza dei casi) non retribuito. È dunque interessante notare le scelte compiute dai genitori in merito a tale facoltà riconosciuta dalla legge, ben consapevoli del fatto che con il crescere dell'età dei figli le esigenze dei genitori mutano in modo molto significativo e dunque anche l'utilizzo del congedo assume significati diversi nelle diverse fasce d'età.

Non tutti gli enti sono stati in grado di fornire il dato relativo all'età del figlio: i dati riportati nella TAB. 6.15 si riferiscono a 7.078 unità sulle 8.291 totali.

TABELLA 6.15
Utilizzatori del congedo parentale per età del figlio e genere (valori assoluti e percentuali), dipendenti pubblici

	Femmine		Maschi		Totale	
Età del figlio	Numero	%	Numero	%	Numero	%
0-1 anno	2.308	44,0	798	43,5	3.106	43,8
2-3 anni	1.691	32,2	804	43,8	2.495	35,5
4-8 anni	1.220	23,3	222	12,1	1.442	20,4
Oltre 8 anni*	24	0,5	11	0,6	35	0,5
Totale	5.243	100	1.835	100	7.078	100

* L'utilizzo del congedo può superare gli 8 anni di vita del figlio per i genitori adottivi e affidatari. Pertanto, tutti i casi che rientrano in questa categoria di età si riferiscono a genitori adottivi o affidatari.

Dunque, in termini percentuali prevale l'utilizzo del congedo parentale nel primo anno di vita del figlio, ma significativa è anche la quota di genitori di entrambi i sessi che ne fa uso tra i 2 e i 3 anni del figlio e, in particolare per le madri, anche oltre.

In merito alla durata del congedo, invece, si riprende quanto evidenziato nella TAB. 6.11, ossia una sostanziale differenza fra le età e, in questo caso, anche fra i generi. Infatti, nelle madri la durata del congedo utilizzato quando i figli sono molto piccoli è significativamente superiore rispetto alle altre fasce d'età, mentre la durata media del congedo per i padri è sostanzialmente omogenea in tutte le età previste dalla normativa.

Considerando tale dato, unitamente al fatto che i padri rappresentano una fetta relativamente bassa del totale dei casi analizzati (ricordiamo che sono circa il 24% degli utilizzatori), pertanto, emerge comunque che circa il 70% del totale delle giornate utilizzate dai lavoratori lo sono state per l'accudimento di bambini di 0-1 anno, fase della vita nella quale il bisogno di tempo da dedicare ai figli è senz'altro maggiore.

Poiché nella TAB. 6.15 si è evidenziato il dato relativo ai genitori adottivi e affidatari, si coglie l'occasione per un breve approfondimento su questo aspetto. Non tutti gli enti sono stati in grado di fornire il dato relativo ai genitori adottivi e affidatari, ma si può comunque evidenziare che, tra coloro che lo hanno indicato, i genitori non naturali rappresentano il 2,7% del totale. Non si evidenziano differenze di rilievo nelle modalità di utilizzo di congedo (numero di giornate, livello della retribuzione ecc.) tra i genitori adottivi e affidatari rispetto al totale dei genitori.

6.2.5. L'utilizzo rispetto alla retribuzione

Agli enti contattati per la ricerca è stato chiesto di suddividere il numero totale di giornate di congedo per entità della retribuzione percepita dal lavoratore per ciascun periodo.

Ricordiamo che in tutti gli enti del campione, come nella maggioranza degli enti della pubblica amministrazione, i giorni di congedo sono retribuiti nel seguente modo: il primo mese al 100%; i successivi mesi al 30% fino al compimento dei 3 anni o fino al raggiungimento di sei mesi di congedo totali fra padri e madri; non retribuiti (eccetto per i lavoratori sotto una certa soglia di reddito) i mesi utilizzati tra i 4 e gli 8 anni del figlio e oltre i sei mesi totali.

Al fine di leggere adeguatamente la TAB. 6.16 occorre precisare che nel corso di un anno solare un lavoratore può aver utilizzato sia giorni al 100%, sia giorni al 30% sia giorni non retribuiti. Questo è il motivo per il quale la somma dei valori in colonna supera il 100%.

La retribuzione, dunque, si dimostra un'importante variabile nella scelta di avvalersi del congedo parentale e anche nelle strategie messe in atto dalla coppia genitoriale. La maggioranza dei genitori utilizza i giorni interamente retribuiti, mentre un po' meno della metà fa uso delle giornate parzialmente retribuite. Ma se si distingue fra i generi, si nota che tra i padri solo il 17,5 e l'11,2% utilizzano rispettivamente giorni retribuiti al 30% e giorni non retribuiti.

TABELLA 6.16
Utilizzatori del congedo parentale per fascia di retribuzione e per genere (valori percentuali per genere e totale), dipendenti pubblici, *multiresponse*

Indennità del congedo	Femmine	Maschi	Totale
100% della retribuzione	46,6	78,4	54,6
30% della retribuzione	55,6	17,5	45,8
Non retribuiti	24,7	11,2	21,2

La domanda può essere anche posta in un'altra maniera: quanti fra gli utilizzatori totali hanno fruito in un anno solare soltanto di giornate interamente retribuite? La TAB. 6.17 permette di rispondere a tale domanda, evidenziando anche su questo aspetto le differenze che vi sono tra i generi.

TABELLA 6.17
Utilizzatori solo di giornate di congedo retribuite al 100% per genere (valori percentuali sugli utilizzatori per genere), dipendenti pubblici

Maschi	72,1
Femmine	22,2
Totale	35,1

Su questo dato emerge dunque una significativa differenza fra i generi: a utilizzare soltanto giorni retribuiti per intero sono complessivamente il 72% dei padri e il 22% delle madri. Scomponendo il dato per aree territoriali emerge che tra i padri delle regioni del Nord la percentuale di coloro che utilizzano solo giorni interamente retribuiti si abbassa intorno al 60%, mentre nelle regioni del Sud e delle isole si alza fin quasi al 90% del totale degli utilizzatori.

Ma un andamento analogo e anzi ancora più marcato si evidenzia tra le madri: tra quelle impiegate nel Nord solo il 13-15% del totale usa solo giorni con piena retribuzione, tra quelle di Sud e isole, invece, ben il 59,5% ha utilizzato in un anno soltanto giorni interamente retribuiti.

6.2.6. L'utilizzo rispetto al numero di figli, all'età dei genitori e al livello funzionale

Si è ritenuto che il numero di figli minori potesse incidere sulle scelte legate al congedo parentale, poiché al variare del numero dei figli le esigenze dei genitori mutano e con esse anche le strategie di conciliazione adottate dalle coppie. I dati evidenziano in realtà che le giornate medie utilizzate sono sostanzialmente le medesime: 31 giorni per i genitori con un figlio minore, 29 per quelli con due e 32 per quelli con tre o più figli.

L'età media dei genitori componenti il campione è piuttosto elevata (39 anni). In merito all'età dei genitori, suddividendo l'universo dei beneficiari del congedo in

due fasce d'età (minore e maggiore di 35 anni), si nota che il numero medio di giornate utilizzate è leggermente superiore fra i genitori più giovani (40 giornate medie) rispetto ai più anziani (27 giornate medie). Complessivamente la differenza è dunque di circa 13 giornate medie; tuttavia, è bene considerare che tale dato è influenzato dal fatto che i genitori più giovani hanno anche con ogni probabilità i figli più piccoli.

Agli enti è stato infine chiesto di indicare per ciascun lavoratore il livello funzionale di appartenenza; i livelli sono stati poi raggruppati in quattro macrocategorie (basso, medio, medio-alto, alto)[9] e successivamente si è calcolato il numero medio di giornate fruite per ciascuna macrocategoria. I risultati sono riportati nella TAB. 6.18; essa evidenza che il numero di giorni utilizzati è tendenzialmente maggiore nelle categorie inferiori e minore nelle superiori, sia per gli uomini che per le donne.

TABELLA 6.18
Numero medio di giorni di congedo utilizzati per livello funzionale e per genere, dipendenti pubblici

Livello funzionale	Femmine	Maschi	Numero medio di giorni fruiti per livello
Basso	41	15	33
Medio	36	15	31
Medio-alto	34	13	28
Alto	30	12	24
Dato medio per genere	36	14	30

6.2.7. Confronto temporale sulla fruizione del congedo parentale nel pubblico impiego

Negli anni compresi fra il 2002 e il 2005 l'Osservatorio nazionale sulla famiglia ha condotto diverse ricerche aventi per oggetto l'utilizzo del congedo parentale nel pubblico impiego. La ricerca riferita all'anno 2009, i cui risultati sono diffusamente illustrati nel presente contributo, ha analizzato un numero superiore di variabili; poiché le modalità di rilevazione delle diverse ricerche condotte sono state le medesime, e così le modalità di selezione dei casi, è possibile procedere a confronti temporali per le variabili rilevate in tutte le ricerche[10].

9. Le categorie funzionali ed economiche variano a seconda della tipologia di ente. La categorizzazione nelle quattro fasce di livello (basso, medio, medio-alto, alto) è stata fatta cercando di inserire nella medesima categoria i lavoratori con livelli funzionali equivalenti, seppur appartenenti a differenti tipologie di enti.

10. All'interno delle diverse annualità presenti nelle ricerche, al fine di semplificare la lettura dei dati e considerando la maggior omogeneità dei casi, si è scelto di confrontare i dati riferiti agli anni 2002 e 2009.

In merito alle dimensioni generali dell'utilizzo del congedo, si nota che tra il 2002 e il 2009 la percentuale generale di fruizione appare in leggera crescita (dal 4,1 al 4,9% del totale dei dipendenti); la crescita si registra in particolare fra i lavoratori uomini (TAB. 6.19).

TABELLA 6.19
Utilizzatori del congedo parentale per genere e totali per anno (valori percentuali sui dipendenti totali per genere e totali), dipendenti pubblici

	2002	2009
Utilizzatrici femmine sul totale delle dipendenti femmine	6,1	6,2
Utilizzatori maschi sul totale dei dipendenti maschi	1,8	2,9
Utilizzatori totali su dipendenti totali	4,1	4,9

In merito al rapporto fra i generi, tra il 2002 e il 2009 la percentuale di uomini fra gli utilizzatori è leggermente aumentata, passando dal 19% del totale degli utilizzatori al 24%.

Differenze considerevoli fra gli anni emergono invece quando si entra nelle modalità di utilizzo del congedo. Infatti, se è vero che la facoltà di astensione è utilizzata da un numero superiore di lavoratori, emerge però che il numero medio di giorni utilizzati da ciascun genitore (sia maschio che femmina) è sostanzialmente diminuito fra il 2002 e il 2009, passando da 43 a 30 (TAB. 6.20). Il calo ha interessato tutte le aree territoriali in maniera abbastanza omogenea.

TABELLA 6.20
Numero medio di giorni di congedo utilizzati per genere e per anno, dipendenti pubblici

	2002	2009
Femmine	51	36
Maschi	23	14
Numero medio di giorni fruiti per anno	43	30

Particolarmente significativo è ciò che emerge dalla TAB. 6.21: tra il 2002 e il 2009, la percentuale di madri che utilizzano più di 31 giorni di congedo passa dal 44,9 al 29,1% e fra i padri dal 16,5 al 6,2%.

I dati delle TABB. 6.20 e 6.21 sono in parte influenzati dal fatto che nella rilevazione del 2002 tra gli enti componenti il campione vi era anche Poste italiane (trasformate successivamente in società per azioni), che in termini di lavoratori rappresentava una quota significativa del campione e prevede nel proprio contratto nazionale una misura di maggior favore per i lavoratori in materia di congedo parentale. In particolare, nei primi due mesi di utilizzo viene riconosciuta al lavoratore un'indennità equivalente all'80% della retribuzione. Tutti gli enti pubblici inclusi nella rilevazione del 2009, invece, prevedono soltanto il primo mese di congedo in-

TABELLA 6.21
Utilizzatori del congedo parentale per numero di giorni utilizzati (in fasce) per genere e per anno (valori percentuali di genere), dipendenti pubblici

	2002		2009	
	Femmine	Maschi	Femmine	Maschi
Fino a 31 giorni	55,1	83,5	70,9	93,8
Oltre 31 giorni	44,9	16,5	29,1	6,2
Totale	100	100	100	100

teramente retribuito. Questo dato in realtà potrebbe confermare il fatto che la variabile della retribuzione è estremamente significativa nella scelta di utilizzare il congedo parentale.

La successiva TAB. 6.22, che permette di neutralizzare la differenza dovuta a Poste italiane, poiché considera insieme i lavoratori che hanno utilizzato solo giornate al 100% o all'80%, evidenzia che tra le madri la percentuale di coloro che utilizzano anche giornate al 30% o non retribuite è rimasta sostanzialmente immutata, mentre tra i padri il calo è abbastanza significativo.

TABELLA 6.22
Utilizzatori per fasce di retribuzione (valori percentuali sugli utilizzatori per genere e totali), dipendenti pubblici

	2002			2000		
	Femmine	Maschi	Dato medio complessivo	Femmine	Maschi	Dato medio complessivo
Utilizzatori solo di giornate al 100 o all'80%	21,4	60,2	29,3	22,2	72,1	35,1
Utilizzatori anche di giornate al 30% o non retribuite	78,6	39,8	70,7	77,8	27,9	64,9

L'utilizzo rispetto all'area territoriale e all'età del figlio non presenta nessuna novità di rilevo tra le analisi condotte nei diversi anni.

6.3
L'utilizzo dei congedi parentali nel settore privato

Come anticipato nel PAR. 6.1, i dati relativi ai dipendenti privati verranno presentati in tre differenti aggregati: *a*) lavoratori e lavoratrici dipendenti; *b*) lavoratrici autonome (commercianti, artigiane, coltivatrici dirette); *c*) lavoratrici parasubordinate (CO.CO.CO., CO.CO.PRO. e assegniste di ricerca).

La distinzione tra le categorie è in parte dovuta all'organizzazione dei dati negli archivi amministrativi dell'INPS, in parte alle differenze sostanziali che vi sono nella normativa relativa al congedo parentale fra le diverse categorie di lavoratori.

I dati relativi ai fruitori del congedo parentale nelle tre categorie di lavoratori sono stati forniti dall'INPS, e in particolare dal Coordinamento generale statistico attuariale, su richiesta dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia. Le elaborazioni sono state effettuate dalla curatrice della ricerca con la collaborazione del dipartimento Programmazione e del settore Statistica del Comune di Bologna, e in particolare della dott.ssa Teresa Scarnati. Ove possibile, i dati relativi agli utilizzatori del congedo sono rapportati ai dati generali sugli occupati in Italia per ciascuna categoria di impiego. Si precisa che tutti i dati generali relativi agli occupati del settore privato (dipendenti, autonomi, parasubordinati) sono tratti dagli osservatori statistici dell'INPS (consultabili sul sito www.inps.it).

6.3.1. L'utilizzo tra i lavoratori dipendenti privati

Le dimensioni dell'utilizzo e le differenze di genere

I dati presentati nel presente paragrafo si riferiscono all'intero universo dei lavoratori dipendenti del settore privato, con la sola eccezione dei lavoratori agricoli[11]. Per questi ultimi infatti, che ammontano a circa 1 milione di unità, vi sono differenti modalità di pagamento delle prestazioni e pertanto sono contenuti in un differente archivio amministrativo; tuttavia, dall'analisi dei dati relativi a tale sottoinsieme di lavoratori non emergono particolari differenze nell'utilizzo del congedo rispetto al restante universo dei lavoratori dipendenti privati.

Le analisi che qui si presentano nel dettaglio riguardano complessivamente più di 14 milioni di lavoratori: la TAB. 6.23 riporta il numero totale di dipendenti per anno e per genere. Il dato si riferisce al numero di lavoratori che hanno avuto almeno un versamento contributivo per lavoro dipendente nell'anno di riferimento. Non si tratta pertanto di una fotografia statica al 31 dicembre, ma di un dato di flusso sull'intero anno solare.

TABELLA 6.23
Lavoratori dipendenti privati per genere e per anno (valori assoluti), dipendenti privati

	2007	2008	2009
Femmine	5.961.624	6.100.024	6.080.892
Maschi	8.661.437	8.752.881	8.575.153
Totale	14.623.061	14.852.905	14.656.045

Fonte: Osservatori statistici INPS, Osservatorio sui lavoratori dipendenti.

11. Per i lavoratori agricoli vi sono differenti modalità di pagamento delle prestazioni e pertanto sono contenuti in un differente archivio amministrativo.

La TAB. 6.24 riporta il numero di lavoratori che, all'interno di tale universo di riferimento, hanno utilizzato almeno un giorno di congedo parentale in ciascun anno.

TABELLA 6.24
Lavoratori dipendenti privati che hanno utilizzato almeno un giorno di congedo parentale, per genere e per anno (valori assoluti)

	2007	2008	2009
Femmine	218.635	228.909	237.455
Maschi	16.820	17.935	21.725
Totale	235.455	246.844	259.180

I dati di sintesi presenti in tabella permettono di cogliere già numerose e importanti indicazioni circa le dimensioni dell'utilizzo del congedo fra i dipendenti del settore privato. Emerge innanzitutto la grande distanza nell'utilizzo fra gli uomini e le donne e la crescita in termini assoluti del numero di fruitori nei tre anni considerati. Nel 2009 hanno utilizzato il congedo 25.725 lavoratori in più rispetto al 2007.

Al fine di interpretare correttamente tale tendenza, tuttavia, è opportuno relativizzare il dato rispetto al numero totale di dipendenti del settore per ciascun genere (TAB. 6.25).

TABELLA 6.25
Utilizzatori del congedo parentale tra i dipendenti privati per genere e totali (valori percentuali sui dipendenti totali per genere e totali)

	2007	2008	2009
Donne utilizzatrici su totale donne dipendenti	3,7	3,8	3,9
Uomini utilizzatori su totale uomini dipendenti	0,2	0,2	0,3
Utilizzatori totali su dipendenti totali	1,6	1,7	1,8

Da tale proporzione emerge che la percentuale totale di utilizzatori è nei tre anni rispettivamente dell'1,6, 1,7 e 1,8% rispetto al totale dei lavoratori. Si può dunque affermare che nei tre anni vi è stata una leggera crescita, anche relativa, del numero dei fruitori del congedo, seppure le percentuali generali si attestano sia per gli uomini che per le donne su valori sostanzialmente simili tra il 2007 e il 2009.

Molto significative sono invece le differenze nelle dimensioni dell'utilizzo fra i padri e le madri. Nel 2009, ad esempio, a utilizzare il congedo sono state il 3,9% del totale delle dipendenti donne, contro il solo 0,3% dei dipendenti uomini. In tutti gli anni considerati, le donne rappresentano poco più del 90% del totale degli utilizzatori (TAB. 6.26): tra il 2007 e il 2009 la percentuale di uomini tra i fruitori è in leggera crescita, ma la distanza fra i generi si mantiene su livelli molto simili.

TABELLA 6.26
Utilizzatori del congedo parentale tra i dipendenti privati per genere e per anno (valori percentuali)

	2007	2008	2009
Femmine	92,9	92,7	91,6
Maschi	7,1	7,3	8,4
Totale	100	100	100

Nell'impossibilità di avere un dato esaustivo sull'universo dei potenziali aventi diritto al congedo, si utilizza come dato indicativo delle lavoratrici divenute madri nel corso dell'anno solare il numero di beneficiarie del congedo di maternità (astensione obbligatoria). La TAB. 6.27 mette in relazione tale dato con le lavoratrici che nello stesso periodo hanno utilizzato almeno un giorno di congedo parentale. Si tratta naturalmente di un dato puramente indicativo, ma che lascerebbe intendere che vi è una fetta abbastanza significativa di madri che rientrano al lavoro subito dopo la fine dell'astensione obbligatoria. Non è possibile invece avere dati sul numero di maschi divenuti padri nel corso di un anno solare.

TABELLA 6.27
Confronto fra utilizzatrici congedo di maternità e congedo parentale, lavoratrici dipendenti private

Lavoratrici dipendenti che hanno utilizzato almeno un giorno di congedo di maternità (astensione obbligatoria) nell'anno 2009*	344.139
Lavoratrici dipendenti che hanno utilizzato almeno un giorno di congedo parentale nell'anno 2009	237.455

* Dato tratto dal rapporto annuale dell'INPS, 2010.

In merito alla durata del congedo, l'organizzazione dell'archivio amministrativo non permette di estrarre il numero di giornate di congedo utilizzate da ciascun lavoratore. Il dato disponibile è il seguente: numero di settimane nelle quali è stato utilizzato almeno un giorno di congedo. Si tratta pertanto di un dato solo indicativo dell'effettiva durata del congedo, poiché non si può sapere nel corso della settimana quante giornate siano state utilizzate (potrebbe essere stato richiesto da un giorno soltanto all'intera settimana). Tuttavia, dal momento che il dato è rilevato con le stesse modalità per tutti i lavoratori, si ritiene che possa essere comunque utilizzato in termini comparativi. Le settimane sono state raggruppate in fasce significative e le durate così ottenute sono state incrociate con la variabile di genere (TAB. 6.28).

Ribadendo ancora una volta il carattere puramente indicativo di tale dato, si può dire che la maggioranza relativa delle donne (il 45,6%) ha richiesto in un anno giorni di congedo in più di 14 settimane (non sappiamo però se per singole giornate o

TABELLA 6.28
Utilizzatori del congedo parentale, per settimane fruite (in fasce) e per genere (valori percentuali), dipendenti privati (2009)

Settimane nelle quali è stato utilizzato almeno un giorno di congedo (fasce)	Femmine	Maschi	Totale (%)
1 settimana	4,1	14,1	4,9
Da 2 a 5 settimane	23,2	49,1	25,3
Da 6 a 13 settimane	27,2	25,2	27,0
Più di 14 settimane	45,5	11,6	42,8
Totale	100	100	100

per interi periodi), mentre la maggioranza relativa degli uomini (il 49,1%) lo ha richiesto in un numero compreso fra le due e le cinque settimane.

Effettuando una differente operazione sul dato relativo alle settimane, emerge che del totale delle settimane nelle quali è stato utilizzato almeno un giorno di congedo, il 96% sono riferibili a lavoratrici donne e il 4% a lavoratori uomini.

L'utilizzo rispetto alle aree territoriali di impiego e alla cittadinanza

La variabile di riferimento per l'analisi delle differenze territoriali è la provincia sede di lavoro. Per semplificare la lettura dei dati, tale variabile è stata poi accorpata nelle quattro macroaree territoriali (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e isole) utilizzate anche per l'analisi dei dipendenti pubblici.

Si può comunque fare un breve cenno al livello provinciale: nel complesso la provincia nella quale si registra il maggior numero di beneficiari è quella di Milano (35.884), seguita da quella di Roma (25.639). Tra le donne, la provincia con il maggior numero di unità si conferma Milano (con 33.778 beneficiarie), mentre fra gli uomini al primo posto si colloca la provincia di Roma (con 3.928 beneficiari). La TAB. 6.29 riporta il numero dei beneficiari per area geografica.

TABELLA 6.29
Utilizzatori del congedo parentale per area geografica sede di lavoro e genere (valori percentuali), dipendenti privati (2009)

Area territoriale della sede di lavoro	Femmine	Maschi	Totale (%)
Nord-Ovest	38,8	28,2	37,9
Nord-Est	28,1	25,1	27,9
Centro	21,0	29,9	21,7
Sud e isole	12,1	16,8	12,5
Totale	100	100	100

Emerge dunque che in termini assoluti le regioni con il maggior numero di beneficiari sono quelle del Nord, mentre quelle con il numero inferiore sono quelle di Sud e isole. La differenza è particolarmente marcata fra le lavoratrici donne; tra gli uomini, invece, emerge un maggior equilibrio tra le regioni con un numero leggermente superiore di utilizzatori nelle regioni del Centro rispetto alle altre aree geografiche.

Tali tendenze per ciascun genere si confermano anche relativizzando i dati rispetto al numero totale di lavoratori occupati in ciascuna area geografica (TAB. 6.30).

TABELLA 6.30
Percentuale di utilizzatori del congedo sui dipendenti (totali e per genere) per area geografica sede di lavoro, dipendenti privati (2009)

Area territoriale della sede di lavoro	Donne utilizzatrici su totale donne dipendenti	Uomini utilizzatori su totale uomini dipendenti	Utilizzatori totali su dipendenti totali
Nord-Ovest	4,5	0,2	2,1
Nord-Est	4,4	0,3	2,1
Centro	3,8	0,4	1,9
Sud e isole	2,3	0,2	0,9
Estero	2,2	0,1	0,2
Dato medio nazionale	3,9	0,3	1,8

Una conferma della minor distanza fra i generi riscontrata nelle regioni del Centro e del Sud Italia emerge anche dai dati riportati nella TAB. 6.31, che evidenzia la percentuale di uomini e donne fra gli utilizzatori totali in ciascuna area geografica.

TABELLA 6.31
Utilizzatori del congedo parentale tra i dipendenti privati, confronto di genere per area territoriale sede di lavoro (valori percentuali), dipendenti privati (2009)

Area territoriale della sede di lavoro	Femmine	Maschi	Totale (%)
Nord-Ovest	93,8	6,2	100
Nord-Est	92,5	7,5	100
Centro	88,5	11,5	100
Sud e isole	88,8	11,2	100
Estero	75,0	25,0	100
Dato medio nazionale	91,6	8,4	100

I dati contenuti negli archivi amministrativi dell'INPS permettono anche di suddividere il numero di utilizzatori in base alla loro cittadinanza: nel 2009 i lavoratori con cittadinanza extracomunitaria che hanno utilizzato il congedo parentale sono stati

complessivamente 12.993. Essi rappresentano il 4,8% del totale delle utilizzatrici donne e il 7,8% del totale dei fruitori maschi.

L'utilizzo rispetto al settore di attività e alla qualifica

Il dato relativo agli utilizzatori del congedo può ulteriormente essere approfondito introducendo alcune variabili relative all'impiego, in particolare il settore di attività economica dell'azienda presso la quale è impiegato il lavoratore e la sua qualifica. La suddivisione degli utilizzatori del congedo sulla base del settore di attività è riportata nella TAB. 6.32. I settori sono identificati sulla base della codifica ISTAT Ateco 2002. Nella tabella sono riportati i settori lavorativi che raccolgono almeno il 4,5% degli utilizzatori del congedo.

TABELLA 6.32
Utilizzatori del congedo per ramo di attività (con valori superiori al 4,5%) e per genere (valori percentuali), dipendenti privati (2009)

	Ramo di attività (codifica Ateco 2002)	Femmine	Maschi	Totale (%)
D	Attività manifatturiere	25,7	26,0	25,7
G	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa	20,5	6,6	19,4
K	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	16,2	9,0	15,6
I	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	7,6	40,3	10,4
J	Attività finanziarie	7,3	3,2	7,0
N	Sanità e assistenza sociale	7,2	3,2	6,9
H	Alberghi e ristoranti	5,2	1,7	4,9
O	Altri servizi pubblici, sociali e personali	5,0	3,2	4,9
	Altri rami di attività*	5,3	6,8	5,2
	Totale	100	100	100

* Tale categoria include i seguenti rami: Agricoltura, caccia e relativi servizi (A), Pesca, piscicoltura e servizi connessi (B), Estrazione di minerali (C), Produzione e distribuzione di energia elettrica, gas e acqua (E), Costruzioni (F), Amministrazione pubblica (L), Istruzione (M), Organizzazioni e organismi extraterritoriali (Q).

Dunque, i settori nei quali si concentrano il maggior numero di beneficiari del congedo sono le attività manifatturiere, il commercio all'ingrosso e al dettaglio, le attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese, i trasporti, magazzinaggio e comunicazioni. Quest'ultima categoria assume particolare rilievo per i lavoratori uomini: ben il 40% degli utilizzatori rientra in tale settore di impiego.

Anche in questo caso è utile relativizzare il dato rispetto al totale degli occupati, uomini e donne, in ciascun ramo di attività. La TAB. 6.33 riporta il risultato di tale relativizzazione per i quattro principali settori di impiego.

TABELLA 6.33
Percentuale di utilizzatori del congedo sui dipendenti (totali e per genere) nei principali rami di attività, dipendenti privati (2009)

	Ramo di attività (codifica Ateco 2002)	Donne utilizzatrici su totale donne dipendenti	Uomini utilizzatori su totale uomini dipendenti	Utilizzatori totali su dipendenti totali
D	Attività manifatturiere	4,8	0,2	1,6
G	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa	4,5	0,1	2,3
K	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	3,5	0,2	2,1
I	Trasporti, magazzinaggio e comunicazioni	6,5	1,1	2,4

Anche da tale relativizzazione emerge il maggior tasso di utilizzo del congedo fra i lavoratori uomini del settore dei trasporti e delle comunicazioni rispetto agli altri settori. In realtà, in tale settore anche tra le donne la percentuale di utilizzo è significativamente più elevata rispetto agli altri settori (che non mostrano particolari scostamenti rispetto alla media generale di utilizzo).

Per cercare di comprendere il perché di tali maggiori tassi di utilizzo occorre tenere presente che nel settore dei trasporti e delle comunicazioni rientrano alcune grandi aziende (quali ad esempio Poste italiane SPA) che prevedono nei loro contratti nazionali una disciplina del congedo parentale di maggior favore per i lavoratori rispetto a quanto previsto dalla legge 53/2000 e applicato dalla maggioranza delle aziende private. In particolare, prevedono che nel primo periodo di congedo parentale sia corrisposta un'indennità che può arrivare fino all'80% della retribuzione.

TABELLA 6.34
Percentuale di utilizzatori del congedo sui dipendenti (totali e per genere) per qualifica, dipendenti privati (2009)

Qualifica	Donne utilizzatrici su totale donne dipendenti	Uomini utilizzatori su totale uomini dipendenti	Utilizzatori totali su dipendenti totali
Operai	2,7	0,2	1,0
Impiegati	4,9	0,4	3,0
Quadri	6,2	0,3	1,8
Dirigenti	3,6	0,1	0,5
Apprendisti	2,9	0,0	1,3
Dato medio generale	3,9	0,3	1,8

Altro dato significativo è l'utilizzo del congedo rispetto alla qualifica del lavoratore. Guardando il dato in termini assoluti, emerge che il numero maggiore di utilizzatori si trova fra gli operai per gli uomini (55,1%) e fra le impiegate per le donne (64,1%); relativizzando il dato rispetto agli occupati totali collocati in ciascuna qualifica (TAB. 6.34), la maggior percentuale relativa di utilizzo si trova, sia per gli uomini che per le donne, fra gli impiegati. Tra le donne particolarmente elevata risulta la percentuale di utilizzatrici tra i quadri.

Sarebbe interessante approfondire ulteriormente tale dato per capire se vi sono altre variabili che lo influenzano; una di tali variabili potrebbe essere, ad esempio, l'età media delle lavoratrici collocate nelle diverse qualifiche.

Confronto fra dipendenti del settore pubblico e del settore privato

Le differenze significative nella metodologia di analisi e nei dati disponibili non permettono di procedere a un confronto esaustivo sulle modalità di utilizzo del congedo tra i lavoratori dipendenti del settore pubblico e del settore privato. È tuttavia possibile procedere a un confronto generale circa le dimensioni dell'utilizzo nei due ambiti lavorativi, impiegando come dato di sintesi la percentuale di utilizzatori sul totale dei dipendenti (per genere).

Si precisa che per rendere omogenei e dunque confrontabili i dati tra i settori, nella tabella di comparazione le percentuali di utilizzo tra i dipendenti del settore privato non sono state calcolate sul numero di posizioni presenti negli archivi nell'anno solare considerato (come fatto nelle TABB. 6.23-6.34), ma sul numero di dipendenti al 31 dicembre 2009[12], poiché questo è stato il dato preso a riferimento per i dipendenti del settore pubblico.

TABELLA 6.35
Utilizzatori del congedo parentale per genere e totali (valori percentuali sui dipendenti totali per genere e totali) tra i dipendenti pubblici e i dipendenti privati*

	Dipendenti settore pubblico	Dipendenti settore privato**
% di donne utilizzatrici su totale donne dipendenti	6,2	4,8
% di uomini utilizzatori su totale uomini dipendenti	2,9	0,3
Utilizzatori totali su dipendenti totali	4,9	2,1

* Si precisa che le differenze nelle percentuali riportate in questa tabella per il settore privato rispetto alle percentuali presenti nella TAB. 6.25 sono dovute alle differenti base dati utilizzate, come illustrato nel testo.
** Cfr. nota 12.

Sia per gli uomini che per le donne si registrano maggiori tassi di utilizzo nel settore pubblico rispetto al settore privato; tuttavia, per le lavoratrici madri la distanza fra

12. I dipendenti privati al 31 dicembre 2009 erano 12.059.280, di cui 7.125.490 uomini e 4.933.790 donne.

i due settori è abbastanza contenuta, mentre fra i lavoratori padri è estremamente marcata.

Tale dato è confermato anche da quanto riportato nella TAB. 6.36: nel settore pubblico gli uomini rappresentano il 24,2% del totale degli utilizzatori del congedo, nel settore privato tale percentuale si abbassa all'8,4%, seppure i dipendenti di sesso maschile rappresentano circa il 60% del totale dei dipendenti privati.

TABELLA 6.36
Utilizzatori del congedo per genere (valori percentuali sugli utilizzatori totali) tra i dipendenti pubblici e i dipendenti privati

	Dipendenti settore pubblico	Dipendenti settore privato
Femmine	75,8	91,6
Maschi	24,2	8,4
Totale	100	100

Ricordiamo che da un punto di vista normativo non vi sono differenze nelle possibilità di utilizzo del congedo parentale da parte dei dipendenti del settore pubblico e del settore privato. L'unica differenza di rilievo è che nella quasi totalità degli enti pubblici i contratti nazionali prevedono una misura migliorativa rispetto alla norma nazionale, ovvero il riconoscimento di una indennità del 100% della retribuzione per i primi trenta giorni di congedo parentale fruiti, cosa che non è prevista nella maggioranza delle imprese private.

Se, come è emerso nell'analisi del settore pubblico, la retribuzione è una variabile che incide in maniera molto significativa sulle scelte dei genitori relativamente all'utilizzo del congedo parentale, si può dunque supporre che le differenze nel trattamento economico fra i settori siano una delle variabili che incidono sulla distanza nell'utilizzo del congedo, registrata in particolare tra i padri. Tra le madri, infatti, si è visto che la distanza nell'utilizzo tra i due settori è minore.

Tuttavia, occorrerebbe un'analisi maggiormente approfondita per poter interpretare in maniera esaustiva tale distanza e individuare le variabili socio-culturali che la determinano.

6.3.2. L'utilizzo tra le lavoratrici autonome

Le dimensioni dell'utilizzo tra diverse categorie di lavoratrici e negli anni

Come noto, il testo unico 151/2001 prevede la possibilità di fruire del congedo parentale per le lavoratrici autonome con figli nati dopo il 1° gennaio 2000. Il diritto spetta solo alle lavoratrici madri e il congedo può essere fruito per un periodo massimo di tre mesi entro il primo anno di vita del bambino; l'indennità è pari al 30% della retribuzione convenzionale giornaliera della categoria di appartenenza.

Viste le caratteristiche del congedo parentale per questa categoria di lavoratrici, l'analisi condotta non prenderà in considerazione le differenze di genere, né la durata del congedo, né la sua retribuzione, poiché tutti questi aspetti non sono variabili.

Le categorie di lavoratrici autonome che in base alla legislazione vigente possono utilizzare il congedo parentale e dunque sono oggetto di analisi nel presente contributo sono le seguenti: artigiane; commercianti; coltivatrici dirette. L'analisi permetterà di evidenziare le dimensioni dell'utilizzo del congedo e anche di procedere a dei confronti temporali a partire dall'entrata in vigore della legge 53/2000, poiché il dato relativo alle lavoratrici autonome è presente in tutte le rilevazioni condotte dall'Osservatorio nazionale.

La TAB. 6.37 riporta il numero totale di lavoratrici autonome appartenenti alle tre categorie considerate[13]; la TAB. 6.38 riporta per le medesime categorie il numero di lavoratrici che si sono avvalse dell'istituto del congedo parentale negli anni 2007, 2008 e 2009.

TABELLA 6.37
Lavoratrici autonome (artigiane, coltivatrici dirette e commercianti) per categoria e per anno (valori assoluti)

	2007	2008	2009
Artigiane	380.001	380.553	377.727
Coltivatrici dirette	193.989	187,749	181.727
Commercianti	816.611	816.810	812.874
Totale	1.390.601	1.385.112	1.372.328

Fonte: Osservatori statistici INPS, Osservatorio sui lavoratori autonomi.

TABELLA 6.38
Lavoratrici autonome utilizzatrici del congedo parentale per categoria e per anno (valori assoluti)

	2007	2008	2009
Artigiane	714	689	766
Coltivatrici dirette	875	771	675
Commercianti	1.325	1.367	1.442
Totale	2.914	2.827	2.883

In termini assoluti, si può affermare che il numero di fruitrici di congedo parentale tra le lavoratrici autonome è rimasto sostanzialmente invariato nei tre anni presi in

13. Per le artigiane e le commercianti il dato comprende sia le titolari che le collaboratrici, per le coltivatrici dirette il dato comprende coltivatrici dirette, coloni e mezzadre e imprenditrici agricole professionali.

considerazione. Entrando nel merito delle singole categorie di lavoratrici, tra le coltivatrici dirette si registra in realtà una diminuzione del numero di fruitrici e tra le commercianti un lieve aumento, ma le proporzioni fra le tre categorie sono rimaste sostanzialmente immutate.

Come fatto per i lavoratori dipendenti, è possibile stimare la percentuale di utilizzatrici del congedo sul totale delle lavoratrici autonome per ciascun settore (TAB. 6.39).

TABELLA 6.39
Percentuale di utilizzatrici del congedo parentale sul totale delle occupate per categoria

	2007	2008	2009
Artigiane	0,2	0,2	0,2
Coltivatrici dirette	0,5	0,4	0,4
Commercianti	0,2	0,2	0,2
Dato medio complessivo	0,2	0,2	0,2

Tra le autonome, dunque, a utilizzare il congedo sono una percentuale di lavoratrici (costante negli anni) che va dallo 0,2% delle artigiane e commercianti allo 0,4% delle coltivatrici dirette. Emerge pertanto un ricorso molto basso all'istituto del congedo tra tali categorie di lavoratrici, confermato anche dal dato riportato nella TAB. 6.40, che mette in relazione il numero di madri che hanno utilizzato il congedo di maternità (indicativo dunque del numero di lavoratrici divenute madri) con il numero di madri che hanno utilizzato il congedo parentale. Il secondo dato si attesta intorno al 14% del primo.

TABELLA 6.40
Confronto fra utilizzatrici congedo di maternità e congedo parentale, lavoratrici autonome

Lavoratrici autonome che hanno utilizzato almeno un giorno di congedo di maternità nell'anno 2009*	20.615
Lavoratrici autonome che hanno utilizzato almeno un giorno di congedo parentale nell'anno 2009	2.883

* Dato tratto dal rapporto annuale dell'INPS, 2010.

Non è possibile individuare con certezza le cause del minor utilizzo del congedo parentale tra le lavoratrici autonome rispetto alle lavoratrici dipendenti; tuttavia, tra le variabili che incidono su tale dato potrebbero esserci il tipo particolare di attività svolta e il fatto che nel periodo di congedo questa debba essere sospesa, la rigidità del modello di congedo (un periodo di soli tre mesi, necessariamente nel primo anno di vita), la minor conoscenza del diritto al congedo tra le lavoratrici.

Come anticipato, per le lavoratrici autonome è possibile procedere a un confronto temporale puntuale del numero di fruitrici fra gli anni dal 2001 al 2009 (TAB. 6.41).

TABELLA 6.41
Lavoratrici autonome utilizzatrici del congedo parentale per anno*

	2001	2003	2009
Artigiane	598	695	766
Coltivatrici dirette	789	760	675
Commercianti	997	1186	1.442
Dati mancanti		32	
Totale	2.384	2.673	2.883

* Al fine di semplificare la lettura della tabella sono riportati i dati riferiti ad un anno per ciascuna delle ricerche condotte dall'Osservatorio (cfr. nota 3).

Nel 2001, primo anno intero nel quale anche le lavoratrici autonome potevano richiedere il congedo parentale, a utilizzare tale istituto sono state 2.384 lavoratrici; nel 2009 a utilizzarlo sono state complessivamente 2.883. A distanza di otto anni, dunque, si registra un lievissimo aumento, quasi interamente riconducibile alla crescita di utilizzatrici fra le commercianti, ma sostanzialmente si può affermare che il dato si mantiene negli anni su valori estremamente bassi e costanti.

L'utilizzo rispetto alle aree territoriali di residenza e alla cittadinanza

Anche per le lavoratrici autonome si riporta il dato relativo all'utilizzo del congedo nelle diverse aree geografiche. In questo caso la variabile di riferimento non è la provincia sede di lavoro, ma la provincia di residenza delle lavoratrici. Il dato relativo alle fruitrici nelle diverse aree territoriali è riportato nella TAB. 6.42.

TABELLA 6.42
Lavoratrici autonome fruitrici del congedo per area geografica di residenza e categoria (valori percentuali)

Area territoriale di residenza	Artigiane	Coltivatrici dirette	Commercianti
Nord-Ovest	19,8	17,0	17,3
Nord-Est	37,5	43,9	30,2
Centro	17,9	15,7	17,0
Sud e isole	24,8	23,4	35,5
Totale	100	100	100

La maggioranza delle fruitrici del congedo si trova dunque nelle regioni del Nord-Est per le artigiane e le coltivatrici dirette e nelle regioni del Sud e delle isole per le commercianti.

Relativizzando il dato rispetto al totale delle occupate per categoria, emerge che vi è una maggior propensione all'utilizzo del congedo nelle regioni del Nord-

Est per artigiane e coltivatrici dirette e nelle regioni del Sud e delle isole per le commercianti.

In merito alla cittadinanza delle lavoratrici, delle 2.883 fruitrici totali del congedo parentale nel 2009, solo 46 hanno cittadinanza extracomunitaria (in particolare 28 commercianti, 13 artigiane e 5 coltivatrici dirette), corrispondenti all'1,6% del totale. Le restanti fruitrici hanno cittadinanza italiana o comunitaria.

6.3.3. L'utilizzo tra le lavoratrici parasubordinate

Le dimensioni dell'utilizzo

Il diritto a usufruire del congedo parentale è stato esteso, a partire dal 2007, ad alcune categorie di lavoratori iscritti alla gestione separata dell'INPS, comunemente denominati "parasubordinati", in particolare lavoratori a progetto, collaboratori coordinati e continuativi e assegnisti di ricerca. Le condizioni per poter usufruire del congedo sono la sussistenza di un rapporto di lavoro ancora in corso di validità nel periodo in cui si colloca il congedo e l'effettiva astensione dall'attività lavorativa.

Da un punto di vista normativo, la disciplina del congedo parentale per i lavoratori parasubordinati è sostanzialmente uguale a quanto previsto per le lavoratrici autonome, ossia la durata massima del congedo è di tre mesi e deve essere utilizzato entro il primo anno di vita del figlio, mentre l'indennità è pari al 30% del reddito percepito nei mesi precedenti. Il diritto non è riconosciuto in modo autonomo a entrambi i genitori, ma in sostanza solo alle lavoratrici madri. Infatti, può usufruirne il padre parasubordinato solo nei casi di morte o grave infermità della madre, abbandono del figlio, affidamento esclusivo del bambino al padre, adozione o affidamento non esclusivi, qualora la madre non ne faccia richiesta.

Dai dati relativi all'utilizzo del congedo tra i lavoratori parasubordinati emerge, infatti, che dall'entrata in vigore della norma a tutto il 2009 nessun padre risulta tra i beneficiari del congedo.

Nell'analisi non si prenderanno, dunque, in considerazione variabili quali il genere del lavoratore, la durata e la retribuzione del congedo, poiché si tratta di elementi non modificabili. Tuttavia, appare particolarmente interessante indagare le dimensioni dell'utilizzo del congedo tra le lavoratrici parasubordinate poiché esse rappresentano una significativa fetta del mercato del lavoro, in particolare tra le giovani generazioni, ovvero tra coloro, uomini e donne, che con più probabilità sono interessati dall'evento della maternità e della paternità.

Oltre alle dimensioni dell'utilizzo in termini assoluti, sarà interessante indagare la sua evoluzione nei tre anni presi in considerazione, poiché questo dato permetterà di cogliere il grado di conoscenza dell'istituto tra le lavoratrici e un'eventuale evoluzione nel suo utilizzo.

In effetti, il dato relativo al numero di fruitrici del congedo nei tre anni, riportato nella TAB. 6.43, evidenzia una progressiva e significativa crescita: dalle 184 lavoratrici parasubordinate che hanno utilizzato il congedo nel 2007, ovvero nel primo anno in cui tale diritto era loro riconosciuto, si è passati alle 1.320 lavoratrici del 2009.

TABELLA 6.43
Lavoratrici parasubordinate utilizzatrici del congedo parentale per anno

2007	184
2008	882
2009	1.320

L'estrema eterogeneità e complessità delle categorie di lavoratori che rientrano all'interno dell'ampio universo degli iscritti alla gestione separata dell'INPS rende difficile individuare una base dati univoca e puntuale per relativizzare il dato sull'utilizzo del congedo rispetto al totale delle occupate. Inoltre, la collettività dei parasubordinati è estremamente dinamica e il turn over dei contribuenti è particolarmente elevato.

Tuttavia, da tale ampio universo si è cercato di estrapolare per un anno preso a riferimento (2009) il dato delle lavoratrici di sesso femminile che rientrano nelle categorie per le quali è riconosciuto il diritto al congedo. Anche in questo caso si precisa che l'unità statistica è rappresentata dal lavoratore che ha avuto almeno un versamento contributivo nell'anno di riferimento. Si tratta complessivamente di 404.824 unità[14].

A partire da tale dato generale, dunque, è possibile trarre un'indicazione circa la percentuale di utilizzatrici del congedo rispetto al totale delle occupate: per l'anno 2009 tale dato si attesta sullo 0,3% (TAB. 6.44).

TABELLA 6.44
Numero di fruitori del congedo sul totale delle lavoratrici parasubordinate appartenenti alle categorie aventi diritto

Numero totale lavoratrici parasubordinate potenziali fruitrici del congedo parentale*	404.824
Lavoratrici parasubordinate fruitrici di almeno un giorno di congedo parentale nell'anno 2009	1.320
Percentuale di utilizzatrici del congedo sul totale delle lavoratrici potenziali fruitrici	0,3

* Il dato comprende collaboratori a progetto, collaboratori presso la pubblica amministrazione, dottorato di ricerca, assegno, borsa di studio erogata da MIUR.

L'utilizzo risulta dunque, anche se in crescita, ancora molto inferiore rispetto a quanto evidenziato per le lavoratrici dipendenti, e su valori simili, anzi appena superiori, rispetto a quanto registrato per le lavoratrici autonome.

14. Fonte del dato è l'Osservatorio sui lavoratori parasubordinati degli Osservatori statistici dell'INPS, dal quale sono state estrapolate le tre seguenti categorie di lavoratori: collaboratore a progetto, collaboratore presso la pubblica amministrazione, dottorato di ricerca, assegno, borsa studio erogata da MIUR.

Interessante sarà valutare l'evoluzione di tale percentuale nei prossimi anni, ossia una volta che la conoscenza dell'istituto del congedo parentale si sarà diffusa e consolidata tra queste particolari categorie di lavoratrici. L'attuale basso ricorso all'istituto del congedo tra le lavoratrici parasubordinate è confermato anche dal dato riportato nella TAB. 6.45, che mette in relazione il numero di lavoratrici parasubordinate che hanno utilizzato il congedo di maternità con il numero di coloro che hanno utilizzato il congedo parentale.

TABELLA 6.45
Confronto fra utilizzatrici congedo di maternità e congedo parentale, lavoratrici parasubordinate

Lavoratrici parasubordinate che hanno utilizzato almeno un giorno di congedo di maternità nell'anno 2009*	10.727
Lavoratrici parasubordinate che hanno utilizzato almeno un giorno di congedo parentale nell'anno 2009	1.230

* Dato tratto dal rapporto annuale dell'INPS, 2010.

L'utilizzo rispetto alle aree territoriali di residenza, alla cittadinanza e al settore di impiego

Anche per le lavoratrici parasubordinate è possibile rilevare il numero di fruitrici del congedo nell'anno 2009 per area territoriale di residenza. Le province con il maggior numero di beneficiarie sono Milano (117 unità) e Roma (164). Ampliando lo sguardo sulle aree territoriali (TAB. 6.46), emerge che la maggioranza delle fruitrici risiede nelle regioni del Nord Italia.

TABELLA 6.46
Lavoratrici parasubordinate fruitrici del congedo per area geografica di residenza (valori assoluti e percentuali)

Area territoriale di residenza		
Nord-Ovest	420	31,8
Nord-Est	319	24,2
Centro	398	30,1
Sud e isole	183	13,9
Totale	1.320	100

Confrontando i dati con il totale delle occupate per categoria emerge che in termini relativi vi è una maggior incidenza di utilizzatrici del congedo nelle regioni del Nord-Est rispetto alle occupate residenti nelle regioni del Sud Italia e delle isole: in queste ultime regioni infatti risiedono circa il 27% delle occupate e soltanto il 14% delle beneficiarie del congedo.

Delle 1.320 fruitrici del congedo parentale nell'anno 2009, 57 (corrispondenti al 4,3%) sono lavoratrici con cittadinanza extracomunitaria, le restanti 1.263 hanno cittadinanza italiana o comunitaria. La maggioranza delle lavoratrici extracomunitarie risiede nelle regioni del Nord Italia (38 su 57). La maggioranza delle lavoratrici parasubordinate che hanno utilizzato il congedo presta la propria attività nei seguenti settori: attività di servizi alle imprese, istruzione, pubblica amministrazione (TAB. 6.47).

TABELLA 6.47
Lavoratrici parasubordinate fruitrici del congedo per ramo di attività del committente (con valori superiori al 4,5%)

	Ramo di attività (codifica Ateco 2002)	Numero	%
K	Attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese	327	24,8
M	Istruzione	178	13,5
L	Amministrazione pubblica	128	9,7
D	Attività manifatturiere	95	7,2
O	Altri servizi pubblici, sociali e personali	95	7,2
G	Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli, motocicli e di beni personali e per la casa	89	6,7
N	Sanità e assistenza sociale	86	6,5
	Altri settori di attività	78	5,9
	Dati mancanti	244	18,5
	Totale	1.320	100,0

6.4
Conclusioni sull'utilizzo del congedo parentale nel pubblico impiego

Per ciascun settore di impiego analizzato è possibile sintetizzare i principali risultati emersi. Il primo elenco proposto si riferisce all'utilizzo del congedo fra i dipendenti del settore pubblico:

– il congedo è stato utilizzato nel corso del 2009 dal 4,9% del totale dei dipendenti inclusi nella rilevazione;
– in merito alle dimensioni dell'utilizzo emergono significative differenze fra i generi: la maggioranza di utilizzatori è rappresentato dalle donne (76% del totale), ma non è trascurabile la quota del 24% di utilizzatori uomini; in termini di giornate, tuttavia, le donne hanno utilizzato l'88% del totale delle giornate di congedo richieste, contro il 12% degli uomini; in termini relativi rispetto al totale degli occupati, ad utilizzare il congedo sono state il 6,2% delle lavoratrici donne ed il 2,9% dei lavoratori uomini;
– a livello territoriale, emerge una distribuzione non omogenea nell'utilizzo del congedo nelle diverse regioni d'Italia, in particolare fra le lavoratrici donne: il maggior tasso di utilizzo si riscontra tra le lavoratrici del Nord-Est (dove le utilizzatrici

del congedo raggiungono l'8,2% del totale delle dipendenti) e il minore nelle regioni del Sud e delle isole (dove ad utilizzare il congedo sono il 3,8% del totale delle lavoratrici); occorre precisare che tale dato è in parte influenzato da una forza lavoro significativamente più anziana nelle regioni meridionali rispetto al resto d'Italia;
– anche in termini di durata, nelle regioni del Sud Italia le donne fruiscono di un numero medio di giornate di congedo in un anno inferiore rispetto alla media nazionale (22 giorni rispetto ai 36 della media nazionale), mentre nelle regioni del Nord-Ovest e del Nord-Est le giornate medie fruite sono leggermente superiori alla media nazionale, ovvero rispettivamente 42 e 38;
– tra gli uomini si registra un sostanziale equilibrio nell'uso del congedo nelle diverse aree geografiche in termini di dimensioni dell'utilizzo; in termini di durata, invece, nelle regioni del Nord-Est il numero medio di giornate richieste dai padri appare leggermente superiore rispetto alla media nazionale (17 giorni rispetto ai 14 medi nazionali);
– in generale, il numero medio di giornate utilizzate dai genitori in un anno solare è molto basso (30 giorni) [15], ma su tale dato vi sono significative differenze tra i generi e rispetto all'età dei figli: le mamme utilizzano in media 36 giorni in un anno solare, i padri 14; ben il 93,5% degli uomini hanno usato al massimo 31 giorni, contro il 67,5 % delle mamme; il numero medio di giorni utilizzati è maggiore per i genitori, in particolare le mamme, con bambini piccoli: le madri con bambini di 0-1 anno usano in media 61 giorni di congedo in un anno;
– i genitori fanno in generale uso della possibilità di fruire del congedo oltre l'anno di vita del figlio: nel corso dell'anno preso in considerazione, circa il 66% dei fruitori del congedo ha utilizzato tale diritto per figli con più di 2 anni di età, ma col crescere dell'età del figlio diminuisce il numero di giornate richieste, in particolare per le madri; pertanto, complessivamente il 70% delle giornate utilizzate lo sono state per l'accudimento di bambini di 0-1 anno; la durata media del congedo per i padri è più breve, ma sostanzialmente omogenea in tutte le fasce di età del figlio;
– l'entità della retribuzione incide in modo molto significativo sulla scelta di avvalersi del congedo parentale e sulla sua durata, in particolare fra gli uomini: se è vero che è significativo il numero di padri che utilizza il congedo, emerge tuttavia che solo il 17,5% tra questi usa giorni retribuiti al 30% e solo l'11,2% giorni non retribuiti; tra le madri, invece, il 55,6% utilizza giornate retribuite al 30% e il 24,7% giornate non retribuite;
– approfondendo l'uso del congedo rispetto ad alcune variabili riferite ai lavoratori emerge che il numero medio di giornate fruite è leggermente superiore tra i genitori più giovani e tra i livelli funzionali inferiori; tuttavia, le differenze non sono particolarmente marcate;
– dal confronto temporale fra l'anno 2002 e l'anno 2009 emerge che negli anni è leggermente aumentata la percentuale generale di fruitori sul totale dei dipendenti, pas-

15. È bene precisare ancora una volta che i dati presentati si riferiscono a quanto rilevato in un anno solare, pertanto da essi non possono essere tratte conclusioni puntuali sull'uso del congedo da parte dei genitori nel periodo totale in cui se ne può fare richiesta (ossia nei primi otto anni di vita del figlio).

sando dal 4,1 al 4,9%; l'aumento è stato più marcato fra gli uomini: nel 2002 a utilizzare il congedo era stato l'1,8% del totale dei dipendenti maschi, nel 2009 tale percentuale è passata al 2,9%; di conseguenza è anche leggermente mutato il rapporto fra i generi: nel 2002 gli uomini erano il 19% del totale dei fruitori, nel 2009 sono divenuti il 24%; in termini di durata si registra invece una diminuzione nel numero medio di giornate utilizzate, sia per gli uomini che per le donne: dalle 43 giornate medie in un anno del 2002 si è passati alle 30 del 2009. Le donne che hanno utilizzato più di 31 giorni sono passate dal 46% del totale al 29% e gli uomini dal 17 al 6% del totale; tale dato è in parte influenzato dalla presenza all'interno del campione utilizzato nella rilevazione del 2002 dei dipendenti di Poste italiane, per i quali è prevista un'indennità dell'80% per i primi due mesi di congedo, mentre per tutti gli enti inclusi nella rilevazione del 2009 è previsto soltanto il primo mese di congedo interamente retribuito;

– in merito alla retribuzione, dal confronto emerge un dato significativo in particolare fra gli uomini: tra il 2002 e il 2009 la percentuale di padri che utilizzano solo giornate interamente retribuite (o retribuite all'80%) è aumentata, passando dal 60,2 al 72,1%. Tra le donne non emergono differenze di rilievo su questo aspetto.

6.5
Conclusioni sull'utilizzo del congedo parentale nel settore privato

Anche in riferimento ai lavoratori del settore privato è possibile trarre alcune conclusioni generali sull'utilizzo dei congedi parentali.

In merito alle diverse tipologie di occupazione, emerge che il congedo parentale è molto più utilizzato tra i lavoratori dipendenti rispetto ai lavoratori autonomi e parasubordinati. Il confronto può essere fatto soltanto tra le lavoratrici, poiché il diritto non spetta ai lavoratori maschi autonomi e parasubordinati. Emerge che nel corso del 2009 a richiedere il congedo sono state il 3,9% del totale della lavoratrici dipendenti[16] contro lo 0,2% delle lavoratrici autonome (commercianti, artigiane e coltivatrici dirette) e lo 0,3% delle lavoratrici parasubordinate.

Limitandosi alle lavoratrici madri, dunque, si può concludere che la distanza nei tassi di utilizzo si registra principalmente tra le diverse tipologie di impiego (dipendenti, autonome ecc.), con maggiori tassi di utilizzo fra le lavoratrici dipendenti, piuttosto che tra i diversi settori di impiego (pubblico o privato). Tra le dipendenti pubbliche e le dipendenti private, infatti, si registra un maggior utilizzo nel settore pubblico (6,2%), rispetto al privato (4,8% se si utilizza un dato comparabile[17]), ma le differenze non sono molto marcate.

Molto diverso, invece, è il dato relativo ai lavoratori dipendenti padri (gli unici per il quale il confronto può essere fatto): tra i dipendenti pubblici a utilizzare il congedo

16. Percentuale calcolata sul numero totale di lavoratori che hanno avuto almeno un versamento contributivo per lavoro dipendente nell'anno di riferimento; la percentuale è del 4,8 se il rapporto viene fatto sul numero di dipendenti al 31 dicembre 2009.

17. Ovvero calcolato sul numero di dipendenti al 31 dicembre 2009, come fatto per i dipendenti pubblici.

sono il 2,9% del totale dei lavoratori maschi, tra i privati soltanto lo 0,3%. Nel pubblico gli uomini rappresentano il 24,2% del totale degli utilizzatori, nel privato l'8,4%.

Concentrando l'analisi sui lavoratori dipendenti del settore privato emergono le seguenti evidenze:

– una leggera crescita sia assoluta che relativa nell'utilizzo fra il 2007 e il 2009: a richiedere il congedo nel 2009 sono stati 259.180 lavoratori (25.725 in più rispetto al 2007), corrispondenti all'1,8% del totale dei dipendenti (contro l'1,6% del 2007);
– anche la percentuale di uomini fra gli utilizzatori è leggermente cresciuta fra il 2007 e il 2009, passando dal 7 all'8,4%, seppure la distanza fra i generi resti estremamente marcata;
– in termini di durata del congedo non si dispone di dati esaustivi, ma utilizzando il dato disponibile, ossia il numero di settimane in un anno solare nelle quali è stato utilizzato almeno un giorno di congedo, emerge che il 96% di esse sono riferibili a lavoratrici madri e il 4% a padri. La maggioranza relativa delle madri ha utilizzato il congedo in più di 14 settimane, la maggioranza dei padri in 2-5 settimane;
– in riferimento alle aree territoriali, emerge un minor utilizzo del congedo nelle regioni del Sud e delle isole, in particolare fra le donne (a utilizzare il congedo sono il 2,3% del totale delle occupate rispetto al 3,9% della media nazionale) e un maggior utilizzo nelle regioni del Nord (tasso di utilizzo tra le donne del 4,5% nel Nord-Ovest e del 4,4% nel Nord-Est);
– l'utilizzo del congedo risulta maggiore, in termini relativi rispetto al totale dei lavoratori in ciascuna qualifica, tra le impiegate e i quadri, per le donne, e fra gli operai, per gli uomini;
– i settori di attività nei quali si concentrano la maggioranza di utilizzatori del congedo sono le attività manifatturiere, il commercio all'ingrosso e al dettaglio, le attività immobiliari, noleggio, informatica, ricerca, servizi alle imprese, i trasporti, magazzinaggio e comunicazioni;
– quest'ultima categoria assume particolare rilievo per i lavoratori uomini: ben il 40% degli lavoratori maschi che richiede il congedo rientra in tale settore di impiego; la significatività del dato è confermata anche relativizzando il numero di uomini che richiedono il congedo rispetto al totale degli occupati: dallo 0,3% della media generale, in tale settore la proporzione sale all'1,1%. In realtà, in tale settore anche tra le donne la percentuale di utilizzo è significativamente più elevata rispetto agli altri settori (6,5% rispetto al 3,8% medio). Tale maggior utilizzo è senz'altro in parte riconducibile al fatto che all'interno di tale settore rientrano alcune grandi aziende (quali ad esempio Poste italiane SPA) che prevedono nei loro contratti nazionali una disciplina del congedo parentale di maggior favore per i lavoratori.

In merito alle lavoratrici autonome che, lo ricordiamo, comprendono artigiane, commercianti e coltivatrici dirette e possono richiedere soltanto tre mesi di congedo entro il primo anno di vita del figlio:

– dal 2001 (primo anno intero nelle quali poteva essere richiesto il congedo) al 2009 le utilizzatrici sono passate da 2.384 a 2.883 (la lieve crescita è quasi totalmente riconducibile all'aumento fra le commercianti): si può, dunque, sostanzialmente affermare che in tale ampio arco di tempo l'utilizzo sia rimasto su valori estremamente bassi

e costanti; in termini relativi, infatti, il congedo viene utilizzato mediamente dallo 0,2% del totale delle lavoratrici autonome;
– il dato è leggermente superiore tra le coltivatrici dirette (tasso dello 0,4%) rispetto alle commercianti (0,2%) e artigiane (0,2%) seppur le differenze siano assolutamente contenute;
– il basso utilizzo del congedo parentale fra le autonome è confermato dall'ampio scarto che si registra tra le lavoratrici che hanno utilizzato il congedo di maternità, ossia l'astensione obbligatoria, nel corso del 2009 (20.615) e le lavoratrici che nello stesso periodo hanno richiesto il congedo parentale (2.883);
– rispetto alle aree territoriali, la maggioranza delle fruitrici del congedo si trova (sia in termini assoluti che relativi) nelle regioni del Nord-Est per le artigiane e le coltivatrici dirette, e nelle regioni del Sud e isole per le commercianti.

Per i lavoratori parasubordinati (in particolare per alcune categorie quali collaboratori a progetto, collaboratori coordinati e continuativi e assegnisti di ricerca) il diritto al congedo parentale è stato introdotto nel 2007 e sostanzialmente ne possono usufruire soltanto le lavoratrici madri (infatti tra il 2007 e il 2009 nessun padre risulta tra i beneficiari del congedo). Ecco le principali evidenze emerse:
– interessante è il dato relativo alla crescita che si è registrata nell'utilizzo del congedo tra il 2007 e il 2009: dalle 184 fruitrici del 2007 si è passati alle 882 del 2008 e alle 1.320 del 2009;
– in termini relativi, ossia rispetto al totale delle lavoratrici aventi diritto al congedo, la percentuale di utilizzatrici è nel 2009 dello 0,3% [18]; l'utilizzo risulta, dunque, anche se in crescita, ancora molto inferiore rispetto a quanto evidenziato per le lavoratrici dipendenti, e su valori simili, anzi appena superiori, rispetto a quanto registrato per le lavoratrici autonome. Interessante sarà valutare l'evoluzione di tale percentuale nei prossimi anni, ossia una volta che la conoscenza dell'istituto del congedo parentale si sarà diffusa e consolidata tra queste particolari categorie di lavoratrici;
– anche per le lavoratrici parasubordinate è ancora ampio lo scarto fra coloro che utilizzano il congedo di maternità (10.727 nel 2009) e coloro che utilizzano il congedo parentale (1.230 nel medesimo anno);
– netta è, sia in termini assoluti che relativi, la distanza nell'utilizzo del congedo fra le diverse aree territoriali del paese: l'utilizzo risulta maggiore nelle regioni del Nord e minore in quelle del Sud e delle isole.

6.6
Conclusioni generali e piste di lavoro

Riprendendo l'ipotesi di ricerca avanzata nel PAR. 6.1, ossia che vi sia un ampio scarto fra le possibilità di utilizzo previste dalla normativa in materia di congedo parentale e il suo reale utilizzo da parte dei genitori, si può concludere che tale ipotesi è

18. L'estrema eterogeneità e complessità delle categorie di lavoratori che rientrano all'interno dell'ampio universo degli iscritti alla gestione separata dell'INPS rende difficile individuare una base dati univoca e puntuale per relativizzare il dato sull'utilizzo del congedo rispetto al totale delle occupate. Tuttavia, da tale ampio universo si è cercato di estrapolare per un anno preso a riferimento (2009) il dato delle lavoratrici di sesso femminile che rientrano nelle categorie per le quali è riconosciuto il diritto al congedo.

sostanzialmente confermata, seppur emergano evidenze differenti nei diversi ambiti di impiego: tra i dipendenti del settore pubblico, l'utilizzo del congedo è abbastanza diffuso, soprattutto fra le donne, ma emerge una durata media piuttosto bassa rispetto a ciò che la normativa permetterebbe; tra i dipendenti del settore privato emerge invece una grande distanza fra i generi, con un utilizzo abbastanza diffuso fra le donne e molto basso fra gli uomini (non si dispone di dati sufficienti per valutare la durata media del congedo utilizzato).

Nell'ampio universo dei lavoratori autonomi e parasubordinati, va innanzitutto detto che è la normativa stessa a non riconoscere la possibilità di astensione facoltativa per i lavoratori padri, e anche per la lavoratrici madri il periodo di astensione riconosciuto è breve (solo tre mesi) e prevede modalità di fruizione rigide. In termini di utilizzo, tra le lavoratrici donne, emerge comunque un tasso di fruizione estremamente basso.

Verificata, dunque, l'esistenza di uno scarto fra quanto la legislazione permetterebbe e quanto i genitori invece utilizzano, è possibile individuare quali variabili, alla luce dell'analisi condotta, sembrano influenzare tale scarto.

1. *Il tipo di impiego*. Abbiamo infatti notato che l'utilizzo è estremamente maggiore tra i lavoratori dipendenti rispetto ai lavoratori autonomi e parasubordinati.
2. *L'entità della retribuzione*. Tutti i risultati confermano che l'entità della retribuzione influisce in modo determinante sui tassi di utilizzo, in modo particolare per gli uomini.
3. *Il genere del genitore*. Naturalmente è stato possibile studiare tale variabile solo per i lavoratori dipendenti. Sia tra i dipendenti pubblici che tra i privati, la distanza di utilizzo fra padri e madri è molto marcata. I padri rappresentano il 24% degli utilizzatori nel settore pubblico e l'8% nel settore privato e in termini di durata del congedo la distanza aumenta ulteriormente.
4. *Il settore di impiego (pubblico o privato)*. L'uso è risultato maggiore tra i dipendenti del settore pubblico rispetto ai dipendenti del settore privato. Una delle cause è stata individuata nell'elemento della retribuzione; tuttavia, è forse eccessivamente semplicistico attribuire il maggior tasso di utilizzo tra i dipendenti pubblici unicamente a tale variabile; vi possono essere senz'altro altri fattori che influenzano tale dato. Non è stato inoltre possibile indagare se vi siano differenze tra i due settori in termini di durata del congedo.

Tali evidenze possono suggerire nuove piste di lavoro al legislatore interessato a incrementare l'utilizzo del congedo parentale fra i genitori e a realizzare così appieno le finalità dichiarate nella legge 53/2000. Può essere in generale di aiuto uno sguardo al contesto europeo ed extraeuropeo, in particolare laddove sono disponibili dati che mettono in relazione ciò che i dispositivi normativi prevedono in materia di congedo parentale e i tassi di fruizione. Molto interessanti sono a tal riguardo i report periodici pubblicati dall'International Network on Leave Policies and Research (e consultabili sul sito http://www.leavenetwork.org), che presentano un *excursus* sulla normativa relativa ai congedi parentali per numerosi paesi europei ed extraeuropei e, laddove disponibili, riportano anche dei dati sui tassi di utilizzo.

È proprio dall'introduzione a tali report che emerge come la materia dei congedi parentali sia estremamente complessa e tocchi numerosi aspetti. Mentre per il con-

gedo di maternità (astensione obbligatoria riservata alla mamma e strettamente connessa all'evento nascita) le variabili in gioco sono abbastanza contenute, per il congedo parentale le variabili, e dunque le scelte da compiere, sono molto più numerose. Un breve elenco di tali variabili è forse utile per aggiungere nuovi elementi al dibattito che può portare a eventuali modifiche all'attuale impianto dei congedi parentali.

1. *Universo dei beneficiari*, ovvero per quali categorie di lavoratori è prevista la possibilità di utilizzare il congedo e, più in generale, quali condizioni lavorative sono richieste. Molti paesi europei, come l'Italia, anche sulla spinta di alcune direttive europee, stanno vedendo un progressivo allargamento del diritto dai soli lavoratori dipendenti ad altre categorie di impiego, in particolare autonomo.
2. *Lunghezza del congedo*. Questa ha diverse declinazioni: durata totale esigibile in mesi (o giornate) e possibilità di utilizzo rispetto all'età del figlio.
3. *Diritto individuale del genitore o della famiglia*. Diritto individuale significa che ciascun genitore ne è titolare in maniera autonoma, a prescindere dalla condizione lavorativa dell'altro genitore, e che esiste una quota di congedo riservata a ciascun genitore (ovvero che in caso di non utilizzo non può essere ceduta all'altro).
4. *Pagamento*. È l'aspetto sul quale si registrano maggiori differenze a livello europeo, non solo in termini di entità di retribuzione del congedo, ma anche nella "filosofia" collegata ai diversi dispositivi. Infatti, vi sono casi in cui il congedo è pagato in termini di *child benefits* il cui importo non è collegato al reddito dei lavoratori ma stabilito in modo standard per tutti i genitori, paesi (come l'Italia) in cui il pagamento consiste in una percentuale della retribuzione mensile del lavoratore, altri, infine, in cui il pagamento è collegato alla prova dei mezzi.
5. *Flessibilità, ovvero modalità di fruizione*. Si tratta di una variabile estremamente ampia che contiene al suo interno le possibilità di successo dell'istituto stesso del congedo; include dimensioni quali: *a*) utilizzo in un'unica soluzione o possibilità di frammentare il periodo in piccoli blocchi o singole giornate; *b*) possibilità di scegliere tra diversi modelli di congedo: periodo più lungo con bassa retribuzione o periodo più breve con maggior retribuzione; *c*) possibilità di usufruire del congedo in modo part-time (ossia combinando lavoro part-time e congedo part-time).
6. *Il livello della contrattazione*. Le disposizioni legate al congedo possono essere stabilite a livello di legislazione nazionale oppure a livello di contrattazione per i singoli settori di impiego. In quest'ultimo caso le misure in materia di congedo possono essere collegate ad altre misure di politica aziendale che comunemente si possono definire *family friendly*. L'Unione Europea, in ogni caso, con le sue recenti direttive, richiede degli standard minimi in materia di congedi da riconoscersi in tutti i territori nazionali e in tutti i settori.

Senza la pretesa di addentrarsi in ipotesi di riforma dell'attuale impianto normativo, obiettivo principale del presente lavoro era quello di fornire dati aggiornati e quanto più possibile completi sull'utilizzo dei congedi parentali in Italia e mettere in luce la complessità dei fattori in gioco, complessità che rende non sempre immediati e prevedibili gli esiti dell'applicazione dei dispositivi normativi. Tali esiti, infatti, sono determinati anche da una serie di fattori di carattere socio-culturale e dal più ampio insieme delle politiche sociali messe in campo.

7
Famiglie fragili

di *Elisabetta Carrà*

7.1
Introduzione

L'area della fragilità delle famiglie con figli minorenni è molto sfaccettata e le intersezioni tra le diverse problematiche sono frequenti e complesse. La ricerca qui presentata si è focalizzata in particolare su tre forme di fragilità: famiglie con minori in tutela o a rischio di allontanamento; famiglie in cui i genitori sono separati/divorziati; famiglie migranti.

Si tratta di situazioni per le quali oggi è particolarmente evidente la necessità di sperimentare soluzioni innovative, che considerino i soggetti da una prospettiva relazionale e familiare e non individualistica o settoriale[1].

Per quanto riguarda la prima tipologia considerata (le famiglie con minori in tutela o a rischio di allontanamento), i più recenti studi scientifici rilevano l'urgenza di realizzare interventi di promozione delle relazioni familiari, per prevenire le situazioni in cui non c'è altra soluzione che l'allontanamento dei figli minori o, quando questo si è già verificato, per favorire quanto più possibile la ricomposizione del nucleo familiare. In Italia sono ancora pochi i servizi che si prendono cura, oltre che del minore, anche del suo nucleo familiare, evitando che vengano seguiti da soggetti/servizi diversi, che non lavorano congiuntamente[2]. In questo senso, appaiono particolarmente interessanti i casi in cui si lavora sul nucleo familiare, considerandolo una risorsa e non solo un problema. È su esperienze di questo tipo che si è focalizzata la ricerca qui presentata.

Relativamente alla seconda forma di fragilità considerata (le famiglie in cui i genitori sono separati/divorziati), è sempre più evidente che la separazione e il divorzio sono eventi che non possono essere trattati solo da un punto di vista legale, ma

1. Cfr. in questo senso il saggio di Giovanna Rossi in questo stesso volume; cfr. anche E. Carrà, *Dentro le politiche familiari. Storia di una ricerca relazionale sulla l.r. 23/99. "Politiche regionali per la famiglia" della Regione Lombardia*, LED, Milano 2003; F. Folgheraiter, *L'utente che non c'è*, Erickson, Trento 2000; Id., *La logica sociale dell'aiuto. Fondamenti per una teoria relazionale del welfare*, Erickson, Trento 2007; G. Rossi, *Politiche familiari*, in AIS (Associazione italiana di sociologia), *Mosaico Italia*, FrancoAngeli, Milano 2010, pp. 399-404.

2. D. Bramanti, E. Carrà (a cura di), *I servizi di accoglienza residenziale per minori in Lombardia. Verso una valutazione della qualità relazionale*, Guerini e Associati, Milano 2011.

che necessitano per tutti i soggetti coinvolti di un sostegno specifico, che abbia come obiettivo principale quello di valorizzare le relazioni pur difficoltose tra i diversi attori. Le esperienze più interessanti in questo senso sono quelle di servizi che offrono una pluralità di interventi e affiancano alla ormai abbastanza diffusa mediazione familiare altre iniziative che promuovono la costituzione di gruppi di auto- e mutuo aiuto in varie forme, a cui partecipano i figli o i genitori con i figli e in alcuni casi anche i nonni, o anche genitori separati o nella fase della separazione[3].

Rispetto all'ultima tipologia analizzata (le famiglie migranti), c'è oggi un consenso sempre più diffuso intorno all'idea che la migrazione debba essere considerata un evento critico familiare piuttosto che individuale[4]. Appaiono quindi innovativi quegli interventi che sanno uscire dalle metodologie standardizzate dei servizi tradizionali, le quali non riescono a rispondere efficacemente a situazioni estremamente complesse, caratterizzate da bisogni spesso del tutto inusitati. In questa direzione, stanno nascendo numerosissime iniziative e le più interessanti risultano essere quelle che fanno leva sulla famiglia per ricostruire la rete relazionale dei migranti, considerandola risorsa chiave per l'integrazione.

7.2
Spunti dalla letteratura internazionale e dalla ricerca

Nel campo della fragilità familiare gli studi e le ricerche in ambito internazionale sono numerosi e articolati. L'analisi di tale ampio materiale si è concentrata sulle tipologie di fragilità considerate nella ricerca. Ne diamo qui un sintetico resoconto, rimandando al rapporto di ricerca[5] per una disamina dettagliata della ricca produzione analizzata.

Per quanto riguarda le famiglie con minori in tutela o a rischio di allontanamento, sono ormai parecchi anni che, nell'ambito della riflessione scientifica, si sottolinea la necessità di superare un uso indiscriminato dell'allontanamento[6]. In questo senso, un tema cruciale è senz'altro quello del lavoro svolto con le famiglie, sia nell'ambito della prevenzione, allo scopo di evitare l'*escalation* di problemi e di effetti dannosi per lo sviluppo e il benessere dei bambini, sia nell'ambito del sostegno, per il miglioramento delle competenze parentali, una volta che la situazione sia de-

3. C. Marzotto (a cura di), *I Gruppi di parola per i figli di genitori separati*, Vita e Pensiero, Milano 2010; C. Marzotto, M. Simon, I. Montanari, *Le parole et le geste. Analyse de processus dans un groupe de parole pour des enfants en rupture de liens*, in V. Cigoli, M. L. Gennari (eds.), *Close Relationships: An International Perspective*, FrancoAngeli, Milano 2010, pp. 133-46.

4. E. Scabini, C. Giuliani, *La sfida delle dimensioni etnico-culturali nello studio della famiglia*, in "Ricerche di Psicologia", 27, 2004, pp. 173-89; E. Scabini, G. Rossi (a cura di), *La migrazione come evento familiare*, in "Studi interdisciplinari sulla famiglia", 23, Vita e Pensiero, Milano 2008.

5. E. Carrà, *Famiglie fragili*, in in D. Bramanti, E. Carrà (a cura di), *Buone pratiche nei servizi alla famiglia. Famiglie fragili e famiglie con anziani non autosufficienti*, Osservatorio nazionale sulla famiglia, Roma 2011, pp. 42-212 (e-book: http://www.politichefamiglia.it/media/74640/report_i_parte_famiglie%20fragili.pdf).

6. M. Colton, S. Roberts, M. William, *The Recruitment and Retention of Family Foster-Carers: An International and Cross-Cultural Analysis*, in "British Journal of Social Work", 38, 2002, 5, pp. 865-84.

generata[7]. Le pratiche e i programmi di tipo "multisistemico" – come vengono generalmente definiti – si stanno moltiplicando e già un certo numero di studi ne prova l'efficacia. Fra i più innovativi, oltre al *Family Day Unit*, utilizzato in uno dei casi oggetto d'indagine[8] e sostanzialmente basato – come vedremo – sulla costituzione di gruppi di auto- e mutuo aiuto tra famiglie multiproblematiche, appare particolarmente promettente la *Family Group Conference*[9], che può essere definita come un incontro tra i componenti della famiglia, gli operatori della tutela minorile e altre persone legate al nucleo familiare volto a elaborare un progetto di tutela (*plan*) per la protezione e la cura del minore in difficoltà[10].

Parlando delle famiglie in cui i genitori sono separati/divorziati, nella letteratura è ben documentata la correlazione positiva tra il benessere dei figli e il mantenimento dell'accesso a entrambe le figure genitoriali[11]. Con questo obiettivo, la mediazione familiare, ormai diffusa in molti contesti, è stata affiancata da specifici interventi di gruppo rivolti prevalentemente ai figli, ma spesso con un intervento parallelo per i genitori di bambini e adolescenti, per aiutarli a comprendere l'evento del divorzio e vivere meglio i cambiamenti derivanti dalla riorganizzazione familiare[12]. Ricercatori internazionali e appartenenti a diverse discipline sostengono questo tipo di progetti di prevenzione e sostegno in gruppo, in quanto il comportamento del figlio è in buona misura collegato al tipo di interazioni che avvengono in fami-

7. Cfr. E. Asen, N. Dawson, B. McHugh, *Multiple Family Therapy: The Marlborough Model and Its Wider Applications*, Karnac, London 2001; P. Kiely, *A Longitudinal Evaluation of Family Group Conferencing*, Unpublished Masters of Clinical Psychology, Macquarie University, Sydney 2001; W. Hellincks, *Residential Care: Last Resort or Vital Link in Child Welfare?*, in "International Journal of Child and Family Welfare", 5, 2002, pp. 75-83; G. Burford, P. Nixon, *A Survey of International Practices, Policy and Research on Family Group Conferencing and Related Practices*, Colorado American Humane Association, Englewood 2005; J. Metselaar, E. J. Knorth, P. M. Van den Bergh, *Needs-Led and Family Centered Child and Youth Care: Theoretical Considerations and Evaluation in Practice*, in "Relational Child and Youth Care Practice", 20, 2007, 2, pp. 38-46; K. Lacluyse, H. Grietens, W. Hellincks, *Improving Early Intervention for Families at Risk of Serious Parenting Problems. EUSARF International Conference: "Assessing the 'Evidence-base' of Intervention for Vulnerable Children and Their Families"*, Fondazione Zancan, Padua 2008; M. McWey Lenore, *In-Home Family Therapy as a Prevention of Foster Care Placement: Client's Opinions about Therapeutic Services*, in "American Journal of Family Therapy", 36, 2008, pp. 48-59.

8. Il *Multifamily Therapy* di Varese.

9. K. Morris, *Decidere con le famiglie*, in "Lavoro sociale", 8, 2008, 3, pp. 325-32; F. Maci, *Lavorare con le famiglie nella tutela minorile. Il modello delle Family Group Conference*, Erickson, Trento 2011.

10. G. Burford, *Families: Their Role as Architects of Civil Society and Social Inclusion*, in "Practice Social Work in Action", 17, 2005, 2, pp. 79-88.

11. V. Cigoli, *Psicologia della separazione e del divorzio*, il Mulino, Bologna 1998; R. Emery, *Marriage, Divorce and Children's Adjustment*, Sage, Beverly Hills 1999²; V. Cigoli, C. Giuliani, R. Iafrate, *Il dolore del divorzio: adolescenti e giovani adulti tra riavvicinamento e distacco alla storia familiare*, in "Psicologia clinica dello Sviluppo", 6, 2002, 3, pp. 423-42; V. Cigoli, E. Scabini, *La mediazione familiare: l'orizzonte relazionale-simbolico*, in E. Scabini, G. Rossi (a cura di), *Rigenerare i legami: la mediazione nelle relazioni familiari e comunitarie*, Vita e Pensiero, Milano 2004, pp. 19-55; J. B. Kelly, *Le conseguenze della separazione e del divorzio sui figli: spunti di ricerca sulle esigenze dei bambini*, in L. Melina, C. C. Anderson (a cura di), *L'olio sulle ferite*, Cantagalli, Siena 2009.

12. I. Montanari, *Separazione e genitorialità. Esperienze europee a confronto*, Vita e Pensiero, Milano 2008.

glia e spesso i problemi comportamentali del bambino sono da rinvenirsi nei deficit di abilità genitoriali[13].

Dai dati raccolti è possibile ricostruire[14] una tipologia di programmi per il sostegno alle relazioni familiari nella fase del divorzio, tenendo conto di tre variabili fondamentali (obiettivi, destinatari e strumenti relativi al contesto e al contenuto): *a*) programmi *informativi* ed *educativi*[15]; *b*) programmi di tipo *clinico* o *terapeutico*[16]; *c*) programmi non specialistici di *supporto* e *sostegno*[17].

Particolarmente interessanti sono gli interventi del terzo tipo, che offrono uno spazio e un tempo finalizzati a esprimere e condividere con altri coetanei i propri sentimenti inerenti alla separazione, con la guida di un adulto volontario appositamente preparato.

Nell'ambito delle famiglie migranti, la letteratura internazionale da decenni esplora l'impatto della migrazione sui processi di riorganizzazione familiare, focalizzando in particolare le ricerche su alcune tematiche quali il processo di acculturazione familiare, i rapporti con il mondo esterno alla famiglia, la relazione tra genitori e figli adolescenti. Nel panorama degli studi che hanno per oggetto la famiglia immigrata sono individuabili specifiche aree di ricerca che hanno focalizzato alcune situazioni migratorie di particolare criticità, in cui cioè il divario tra risorse disponibili e stress sperimentati pone la famiglia e i suoi membri in condizioni di rilevante fragilità[18]. In particolare, è possibile individuare specifici e aggiuntivi elementi di criticità sia in alcune condizioni che caratterizzano la fase pre-migratoria e il viaggio migratorio – migrazione per fuga e persecuzioni politiche[19]; migrazione di un minore

13. J. Barlow, *Parent Training Programmes and Behaviour Problems: Findings from a Systematic Review*, in A. Buchaman, B. L. Hudson (eds.), *Parenting, Schooling and Children's Behaviour*, Ashgate, Aldershot 1998, pp. 89-109.

14. Marzotto (a cura di), *I Gruppi di parola*, cit.

15. T. Di Bias, *Some Programs for Children*, in "Family and Conciliation Courts Review", 34, 1996, 1, pp. 112-29.

16. L. Kramer, G. Laumann, L. Brunson, *Supporting Children Who Have Experienced Parental Divorce: An Evaluation of the Rainbows Program*, Rainbows Rolling Meadow 2000.

17. N. Kalter, *Long-term Effects of Divorce on Children: A Developmental Model*, in "American Journal of Orthopsychiatric", 58, 1987, 4, pp. 587-99; A. Rossiter, *A Model for Group Intervention with Preschool Children Experiencing Separation and Divorce*, ivi, 58, 1987, 3, pp. 387-97; A. L. Stolberg, J. Mahler, *Enhancing Treatment Gains in a School-based Intervention for Children of Divorce through Skill Training, Parental Involvement and Transfer Procedures*, in "Journal of Consulting and Clinical Psychology", 62, 1994, pp. 147-56; J. L. Pedro-Carroll, E. Nakhnikian, G. M. Montes, *A.C.T.-For the Children: Helping Parents Protect Their Children from the Toxic Effects of Ongoing Conflict in the Aftermath of Divorce*, in "Family Court Review", 39, 2001, 4, pp. 377-92.

18. H. I. Mccubbin, E. A. Thompson, A. I. Thompson, J. E. Fromer, *Resiliency in Native American and Immigrant Families*, Sage, Thousand Oaks 1998.

19. J. R. Goodkind, *Effectiveness of a Community-based Advocacy and Learning Program for Hmong Refugees*, in "American Journal of Community Psychology", 36, 2005, pp. 387-408; J. R. Goodkind, *Promoting Hmong Refugees Well-being through Mutual Learning: Valuing Knowledge, Culture, and Experience*, ivi, 37, 2006, pp. 77-93; S. Khamphakdy-Brown, J. Leslie, J. Nilsson, E. Russel, C. Klevens, *The Empowerment Program: An Application of a Outreach Program for Refugee and Immigrant Women*, in "Journal of Mental Health Counseling", 28, 2006, pp. 38-47; L. M. Lopez, E. M. Vargas, *En dos culturas: Group Work with Latino Immigrants and Refugees*, in G. Greif, P. H. Ephross, *Group Work with Populations at Risk*, Oxford University Press, New York 2011, pp. 136-52.

non accompagnato dalla famiglia [20]; migrazione per ricongiungimento familiare [21]; migrazione per motivi matrimoniali e formazione di una coppia mista [22] – sia in eventi imprevisti che intervengono nella fase post-migratoria – nascita di un figlio disabile [23]; separazione dal coniuge e monogenitorialità.

7.3
Il contesto della ricerca: Piemonte e Lombardia

La ricerca si è focalizzata su due regioni del Nord Italia, Piemonte e Lombardia, che, pur avendo caratteristiche territoriali piuttosto simili, hanno una differente impostazione delle politiche familiari. Ciò si riflette in una difformità organizzativa e della tipologia di servizi offerti nell'ambito dei due modelli di welfare.

Diverse sono anche le caratteristiche socio-demografiche di cui la TAB. 7.1 – sulla base dei dati riportati nel *Dossier famiglia 2010* dell'ISTAT [24] – fornisce un quadro sintetico, soffermandosi su alcuni indicatori particolarmente interessanti per comprendere la situazione delle famiglie nei due territori del Nord-Ovest.

Su una superficie poco più grande di quella della Lombardia, in Piemonte vive meno della metà della popolazione.

Alcuni segnali possono essere interpretati come indice di una maggiore "sofferenza" delle famiglie piemontesi.

1. Le famiglie sono più piccole: *a*) hanno un numero medio di componenti inferiore; *b*) è maggiore la quota di famiglie con un solo componente; *c*) sono di più le coppie senza figli e quelle con un solo figlio; *d*) sono di meno le coppie con tre o più figli; *e*) inferiore, di conseguenza, il numero medio di figli per donna (1,39 contro 1,50) e il numero di famiglie con almeno un minore.
2. Non si tratta solo di famiglie piccole, ma anche deboli, se in Piemonte si registra il più alto tasso di separazioni e di divorzi d'Italia (346 separazioni per 100 coniuga-

20. M. Fornari, C. Scivoletto, *L'affidamento omoculturale nell'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati*, in "MinoriGiustizia", 3, 2007, pp. 97-108; S. S. Chuang, U. P. Gielen, *Understanding Immigrant Families around the World: Introduction to Special Issue*, in "Journal of Family Psychology", 23, 2009, 3, pp. 275-8.

21. J. Coatsworth, H. Pantin, J. Szapocznik, *Familias Unidas: A Family-centered Ecodevelopmental Intervention to Reduce Risk for Problem Behaviour among Hispanic Adolescents*, in "Clinical Child and Family Psychology", 5, 2002, pp. 113-32; Lopez, Vargas, *En dos culturas*, cit.; R. Paris, *«For the Dream of Being Here, One Sacrifices...»: Voices of Immigrant Mothers in a Home Visiting Program*, in "American Journal of Orthopsychiatry", 78, 2008, pp. 141-51.

22. C. Gozzoli, C. Regalia, *Famiglie e migrazioni*, il Mulino, Bologna 2005.

23. C. Hatton, Y. Akram, R. Shah, J. Robertson, E. Emerson, *South Asian Families with a Child with Severe Disabilities: Circumstances, Support and Outcomes (Report to the English Department of Health)*, Hester Adrian Research Centre-University of Manchester, Manchester 2000; C. Hatton, Y. Akram, R. Shah, J. Robertson, E. Emerson, *Supporting South Asian Families with a Child with Severe Disabilities: A Report to the Department of Health*, Institute for Health Research-Lancaster University, Lancaster 2002; C. Giuliani, R. Bellomira, L. Borghetto, *Immigrazione e disabilità di un figlio: sfide educative e socio-culturali*, in "Psicologia dell'Educazione", 1, 2010, pp. 29-46.

24. http://www.istat.it/societa/DossierFamigliaInCifre.pdf.

TABELLA 7.1
Alcuni indicatori socio-demografici di Piemonte e Lombardia

	Piemonte	Lombardia
Popolazione	4.446.230	9.826.141
Superficie	25.399,83	23.862,85
Densità	175	412
Numero medio componenti famiglie	2,21	2,30
Famiglie in casa di proprietà	73,1	76,7
Quoziente nuzialità (2008)	3,7	3,5
Numero medio figli per donna (2008)	1,39	1,50
Numero separazioni concesse per 1.000 coniugati (2008)	345,9	290,5
Famiglie con un componente	31,7	28,8
Coppie con figli	32,7	38,4
Coppie senza figli	24,2	22,3
Famiglie monogenitore	8,4	8,3
Coppie con un solo figlio minore per 100 coppie con figli minori	59,1	55,9
Coppie con tre o più figli minori per 100 coppie con figli minori	5,7	6,3
Coppie non coniugate senza figli per 100 coppie non coniugate	53,2	57,3
Coppie ricostituite senza figli per 100 coppie ricostituite	44,5	42,1
Famiglie con almeno un minore	24,4	27,0
Persone che hanno dato aiuti non retribuiti ad altre famiglie (per 100 persone > 14 anni)	23,8	29,4
Famiglie che ricevono aiuti	14,7	16,4

Fonte: ISTAT, *Dossier famiglia in cifre*, Dipartimento delle politiche per la famiglia, Conferenza nazionale della famiglia, 8-10 novembre 2010.

ti, contro 290 della Lombardia), pur in diminuzione dal 2003 al 2008 (– 12%), ma di entità inferiore a quella lombarda (– 18,7%).

3. Un altro dato, rilevato però nella precedente indagine multiscopo (2003), aggiunge un elemento significativo al quadro fin qui delineato, che mostra rilevanti differenze tra le due regioni confinanti: in Piemonte le famiglie si aiutano di meno, lo scambio di supporto è più limitato; sia la quota di persone che danno aiuti a famiglie sia quella di famiglie che ricevono aiuti è inferiore.

Emerge, dunque, un quadro piuttosto diverso per le due regioni, più critico per le famiglie piemontesi, che induce a riflettere sulle politiche familiari che sono state messe in atto e sulla tipologia di servizi offerti nell'ambito dei due modelli di welfare.

Già alcuni dati forniti dall'ISTAT sulla spesa per i servizi sociali documentano il differente orientamento nelle strategie di welfare. La TAB. 7.2 mostra che il Piemonte spende mediamente di più per ogni cittadino, per quanto riguarda interventi e servizi sociali (139 euro a fronte dei 120 euro lombardi), ma osservando la ripartizione

TABELLA 7.2
Spese per i servizi sociali (2008)

	Piemonte	Lombardia
Spesa per famiglie e minori	37,5	42,3
Spese settoriali		
Anziani	22,0	20,1
Disabili	22,4	21,6
Immigrati	3,1	2,5
Multiutenze	8,1	6,4
Altro	6,9	7,1
Totale	100,0	100,0
Spesa media *pro capite* per interventi e servizi sociali	139,1	120,1

Fonte: ISTAT, *Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati. Anno 2008*, ISTAT, Roma 2011.

di tale quota per tipologie di soggetti è evidente come nella regione piemontese essa sia improntata a una logica più settoriale: a famiglie e minori presi complessivamente è destinata una quota decisamente più bassa che in Lombardia, rispetto invece alle categorie singole (quali anziani, disabili, immigrati, multiutenze) che ricevono in proporzione più attenzione. È forse questa la più immediata e visibile conseguenza dell'assenza di una legge regionale sulla famiglia e di un'organizzazione centralistica e scarsamente orientata a una sussidiarietà di tipo orizzontale, come del resto una recente delibera della Giunta regionale[25] riconosce:

> Il sistema di welfare in Piemonte è forte di un'elevata componente pubblicistica, rappresentata da n. 56 soggetti istituzionali, Comuni singoli e associati, Comunità montane e Consorzi di Comuni, che offrono prestazioni e servizi socio-assistenziali ai cittadini piemontesi gestiti prevalentemente in maniera diretta, a fronte di una limitata applicazione dei principi della sussidiarietà orizzontale tra pubblico e privato e del principio di libera scelta del cittadino del fornitore di servizio.

Il piano di zona, lo strumento che potrebbe orientare alla sussidiarietà attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti, pubblici e di privato sociale, nella progettazione delle politiche sociali, ha una scarsa rilevanza nella regione piemontese, essendo subordinato alla forma organizzativa degli enti gestori dei servizi socio-assistenziali (Comuni singoli o associati). Questi erogano perlopiù in forma diretta le prestazioni e non hanno nei propri statuti un chiaro orientamento ad assumere come destinatario degli interventi la famiglia, anziché l'individuo, tranne che nel caso del Cen-

25. D.G.R. 29 settembre 2010, n. 14-714, *Approvazione di criteri transitori per la ripartizione del fondo regionale di cui all'art. 35 della L.R. 8/1/2004 n. 1 "Norme per la realizzazione del sistema regionale integrato di interventi e servizi sociali e riordino della legislazione di riferimento"*.

tro per le famiglie, che dovrebbe essere istituito da ciascun ente gestore piemontese (Consorzi, Comuni, Comunità montane ecc.), ma che è sempre a gestione pubblica. In Piemonte, dunque, c'è una visibilità e un riconoscimento del ruolo del terzo settore nel welfare plurale decisamente più scarso che nella vicina Lombardia, che da un decennio a questa parte ha fatto della promozione del privato sociale e, in particolare, dell'associazionismo familiare uno dei criteri di riorganizzazione del welfare regionale, avvalendosi di strumenti quali il finanziamento di progetti e l'accreditamento per ridurre notevolmente la gestione diretta da parte del pubblico dei servizi per le famiglie. Il momento di svolta è rappresentato in particolare dalla legge regionale 23/1999, *Politiche regionali per la famiglia*, che – pur con i suoi limiti – ha avviato un processo di rinnovamento e riorientamento delle politiche sociali in chiave familiare. I dati a disposizione non sono sicuramente sufficienti a supportare una sorta di valutazione d'impatto delle politiche familiari. Ciò non toglie che si possa comunque evidenziare come in Lombardia dal 2003 al 2008 sia in atto un trend relativo agli indicatori familiari prima presi in considerazione sensibilmente più positivo, e non si può escludere che ciò sia legato alla qualità delle politiche familiari messe in atto.

7.4
Metodologia e articolazione della ricerca

L'indagine empirica si è basata su sei studi di caso, realizzati grazie a un apparato metodologico molto complesso, che ha previsto strumenti differenziati per la ricognizione delle buone pratiche, le interviste qualitative al responsabile del servizio, ai soggetti operativi e agli utenti/familiari. È stata anche richiesta al responsabile una rappresentazione grafica della rete delle relazioni che il servizio intrattiene con altri enti territoriali. Le interviste qualitative sono state analizzate sia con un metodo carta e penna[26] sia col software *T-Lab*[27].

I casi studiati sono stati scelti ipotizzando che alcune caratteristiche rilevate nella fase istruttoria corrispondessero ai parametri che deve presentare una buo-

26. Ci si è basati su una tecnica sviluppata soprattutto in ambito francese a partire dagli anni Ottanta (R. Ghiglione, J. L. Beauvois, C. Chabrol, A. Trognon, *Manuel d'analyse du contenu*, Colin, Paris 1980) e perfezionata in numerose ricerche realizzate dal Centro studi e ricerche sulla famiglia. Cfr. in particolare V. Cigoli, C. Galimberti, M. Mombelli, *Il legame disperante*, Raffaello Cortina, Milano 1988; F. Belletti, E. Carrà, *L'accettabilità sociale degli impianti per lo smaltimento dei rifiuti industriali: uno studio di casi*, in S. Ascari (a cura di), *I rifiuti industriali. La risposta della società e del sistema produttivo*, FrancoAngeli, Milano 1992, pp. 253-354; Id., *La marginalità dei "senza fissa dimora". Alcune riflessioni sul caso "Opera S. Francesco per i poveri"*, in "Politiche sociali e Servizi", 2, 1993, pp. 41-67; Id., *Famiglie che si associano*, in "Tutela", 13, 1998, 1-2, pp. 95-108; Id., *I molti "volti" dell'associazionismo familiare: due studi di caso*, in P. Di Nicola (a cura di), *Famiglia e politiche di welfare*, in "Sociologia e Politiche sociali", 1, 1998, 3, pp. 153-79; G. Rossi, E. Carrà, *Le associazioni autorizzate: vincolo o risorsa per l'adozione internazionale?*, in E. Scabini, P. Donati (a cura di), *Famiglia e adozione internazionale: esperienze, normativa e servizi*, Vita e Pensiero, Milano 1996, pp. 203-26.

27. *T-Lab* è un software costituito da un insieme di strumenti linguistici e statistici per l'analisi dei testi che possono essere utilizzati nelle seguenti pratiche di ricerca: *Semantic Analysis*, *Content Analysis*, *Perceptual Mapping*, *Text Mining*, *Discourse Analysis*.

na pratica, sulla base di un modello, già validato in precedenti ricerche [28], che utilizza lo schema AGIL – elaborato da Parsons – riletto in chiave relazionale da Donati [29]. Tale schema è stato utilizzato, in primo luogo, per analizzare il servizio, enucleandone le componenti fondamentali a un esame critico, e, successivamente, per comprendere se si trattasse di una pratica effettivamente buona. La metodologia di ricerca ha, quindi, previsto una prima fase di analisi del servizio/intervento, in cui, partendo da una definizione chiara del problema a cui esso risponde, si individua dapprima l'obiettivo dell'intervento (*G*), poi, in ordine, i mezzi che utilizza (*A*), le metodologie d'intervento (*I*) e, infine, il modello di valore a cui risponde (*L*).

Alla prima fase, descrittiva, è succeduta una seconda fase, di analisi della buona pratica, in cui è stato applicato di nuovo AGIL, considerando innanzitutto l'efficienza (*A*), ovvero la congruità reciproca di obiettivo, mezzi, metodologie d'intervento e valori ispiratori; in secondo luogo, l'efficacia del servizio (*G*), cioè la sua adeguatezza nel rispondere al problema; in terzo luogo, la presenza di una metodologia "relazionale" di lavoro che superi un modello assistenzialistico di "cura", coinvolgendo in modo attivo tutti gli *stakeholders* (*I*); da ultimo, la reale capacità di contribuire all'implementazione del welfare plurale e all'incremento del capitale sociale dei soggetti a cui si rivolge e delle loro reti familiari (*L*) [30].

7.5
I casi studiati

In ognuna delle due regioni e per le tre forme di fragilità familiare considerate è stata svolta una ricognizione degli interventi e dei servizi per le famiglie, al fine di individuare tipologie o filoni innovativi e rilevare anche punti di forza e di debolezza della rete di interventi. In tale fase è stata utilizzata una versione sintetica del modello usato poi per l'analisi delle buone pratiche, al fine di selezionare, tra i diversi interventi censiti, quelli che presentassero le caratteristiche di un buon servizio relazionale [31]. La ricerca delle buone pratiche o presunte tali è sempre molto complessa ed è difficile individuare il metodo che consenta di farne emergere il più possibile: non trattandosi per definizione di servizi standardizzati, il più delle volte sfuggono alle normali prassi d'indagine. Spesso operatori dello stesso territorio e del medesimo ambito non sono a conoscenza di interventi che affrontano il problema da un altro punto di vista.

28. G. Rossi, L. Boccacin (a cura di), *Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e terzo settore. Casi di buone pratiche nei servizi alla famiglia*, vol. I, FrancoAngeli, Milano 2007; E. Carrà, *Buone pratiche e capitale sociale. Servizi alla persona pubblici e di privato sociale a confronto*, LED, Milano 2008.

29. P. Donati, *Teoria relazionale della società*, FrancoAngeli, Milano 1991; Id., *Schema AGIL*, in Id. (a cura di), *Sociologia. Una introduzione allo studio della società*, CEDAM, Padova 2006, pp. 254-5; Id. (a cura di), *Famiglia e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, FrancoAngeli, Milano 2007.

30. Per un dettaglio degli indicatori utilizzati per enucleare tali dimensioni cfr. Carrà, *Buone pratiche*, cit.

31. Id., *Famiglie fragili*, cit.

La ricognizione ha fruttato complessivamente 72 schede (53 in Lombardia e 44 in Piemonte) più le 6 pratiche che sono state poi oggetto di studio: è sicuramente solo una piccola parte di ciò che viene realizzato sul territorio, che forse è impossibile ricostruire completamente, proprio per le caratteristiche intrinseche del welfare plurale, in cui gli interventi non rientrano in un'offerta rigida e standardizzata. Certo è che il deficit di comunicazione, che impedisce alle "centrali" del welfare sia pubbliche (servizi territoriali, uffici di piano) sia di terzo settore (come ad esempio le fondazioni di comunità) di avere un quadro preciso dell'offerta, rende molto complesso comprendere quali sono i punti di forza e debolezza nella risposta ai bisogni delle famiglie e ostacola anche il processo di creazione di reti virtuose per rispondere alle problematiche complesse che le famiglie oggi presentano.

Sulla base dei risultati della ricognizione sono stati individuati i seguenti casi (TAB. 7.3) da studiare in modo approfondito:

TABELLA 7.3
Casi studiati

	Piemonte	Lombardia
Famiglie con minori in tutela o a rischio di allontanamento	Affido di famiglia (Torino)	*Multifamily Therapy* (Varese)
Famiglie in cui i genitori sono separati/divorziati	Gruppo di parola (Bussoleno)	Gruppo di parola (Assago)
Famiglie migranti	Percorsi di cittadinanza per maghrebine (Torino)	Comunità familiare interreligiosa (Monticello Pavese)

Per la tipologia famiglie con minori in tutela o a rischio di allontanamento, la scelta delle pratiche da studiare è caduta su due esperienze che, a diverso titolo, ci è parso potessero ben rappresentare la nuova tendenza a non emarginare la famiglia fragile, a farne in qualche modo il fulcro dell'intervento.

Il primo caso è la "traduzione" italiana di un intervento nato in Gran Bretagna, il *Multifamily Approach*[32], in cui un ristretto gruppo di famiglie multiproblematiche (da quattro a sette) frequentano contemporaneamente un ciclo intensivo di *day unit* dove, condividendo alcune giornate in una dimensione di reciprocità, possano riscoprire le proprie competenze aiutandosi vicendevolmente nell'organizzazione e gestione della giornata e nel fronteggiare le difficoltà che emergono nella quotidianità della relazione genitori-figli. Il caso risulta particolarmente interessante perché è possibile osservare il processo di trasposizione di un modello di buona pratica nata in un

32. È una metodologia di lavoro con le famiglie multiproblematiche che nasce a metà degli anni Settanta presso il Marlborough Family Service di Londra grazie ad Alan Cooklin ed è promosso in seguito da Eia Asen.

contesto estraneo; inoltre, la Lombardia oggi appare come il nucleo propulsore della diffusione di tale nuova metodologia in quanto, dopo una prima esperienza purtroppo già conclusa a Milano, ha visto in rapida successione la sperimentazione del metodo in tre diverse città capoluogo di provincia: Bergamo, Varese e Sondrio. Il servizio studiato è quello di Varese[33], che ha finora coinvolto cinque nuclei familiari, per un totale di sedici persone, seguite da tre operatori. Il Centro di terapia multifamiliare di Varese è nato a seguito di una collaborazione già attiva tra una cooperativa sociale – La Casa davanti al sole – e i servizi sociali del Comune di Varese, a cui si sono affiancate in rete altre realtà pubbliche e del privato sociale attive nel territorio.

Il secondo caso è altrettanto interessante, pur essendo di natura decisamente differente, in quanto consiste in versione rivista dell'affido familiare tradizionale, in cui non viene affidato un minore, ma l'intero suo nucleo, che non si inserisce "fisicamente" nell'altra famiglia, ma è da essa preso in carico: se l'affido familiare tradizionale valorizza la capacità naturale della famiglia di prendersi cura dei figli, affidandole minori allontanati dal proprio nucleo, la versione torinese dell'affido fa leva sul fatto che le relazioni familiari sono "terapeutiche" per l'intera famiglia fragile, che viene affidata a un altro nucleo. In questo caso, si assegna alla famiglia un vero e proprio compito operativo e strategico per far sì che un'altra famiglia riesca a recuperare la propria capacità naturale di essere ambiente favorevole per la crescita dei bambini, senza che questi ne vengano allontanati. Tale progetto risponde a particolari situazioni quali famiglie monogenitoriali, famiglie straniere e nuclei familiari che hanno al proprio interno minori con disabilità. La tipologia prevalente di problemi familiari rispetto a cui la proposta progettuale viene ritenuta maggiormente efficace sono: difficoltà organizzative delle famiglie nella vita quotidiana, condizioni di malattia o di particolare affaticamento delle figure genitoriali che meritino interventi di sollievo, carenze educative rispetto ai minori, difficoltà a orientarsi e a utilizzare in modo pieno la rete dei servizi e le opportunità del territorio. La proposta di avviare il progetto *Dare una famiglia a una famiglia* è stata avanzata dal settore Minori e dal settore Famiglia della città di Torino ed è stata selezionata tra i vincitori nell'ambito di un bando promosso dalla Fondazione Paideia nel 2003. Il rapporto tra il Comune di Torino e la Fondazione è andato oltre l'approvazione del progetto e il relativo finanziamento, in quanto la Fondazione fin dalle prime fasi del progetto si è proposta come partner attivo, fornendo il supporto di suoi consulenti lungo tutto lo sviluppo del percorso. Sono attualmente inseriti in questo progetto 25 nuclei familiari (dall'inizio se ne contano già 150), per un totale di 75 persone, con il sostegno di quattro operatori.

Per la tipologia famiglie in cui i genitori sono separati/divorziati, sono state studiate due realtà che coniugano la mediazione familiare con altre attività rivolte alle famiglie, tra le quali si distingue come intervento particolarmente innovativo ed efficace il cosiddetto gruppo di parola, accanto a gruppi di mutuo aiuto, che favoriscono il confronto fra genitori separati e divorziati o in procinto di esserlo per la condivisione di esperienze e la comune ricerca di nuove soluzioni alle problematiche direttamente connesse alla separazione di coppia.

33. Si tratta del Centro di terapia multifamiliare della cooperativa La Casa davanti al sole di Venegono Inferiore, realizzato in partnership con i servizi sociali del Comune di Varese.

Nel primo caso, questi interventi vengono offerti da un ente di privato sociale accreditato – l'associazione Centro di servizio alla famiglia-ONLUS di Assago in provincia di Milano – nell'ambito della progettazione del piano di zona. Il secondo caso riguarda un servizio pubblico consortile, il servizio PEGASO di Bussoleno in provincia di Torino, che ha potuto offrire una sola sperimentazione del gruppo di parola. Le due esperienze sono le prime sperimentazioni pilota avviate in Italia. Complessivamente sono stati seguiti in quattro gruppi di parola 29 ragazzi.

Per la tipologia famiglie migranti, si è scelto di approfondire il progetto piemontese *Torino la mia città: percorsi di alfabetizzazione e cittadinanza per donne maghrebine*, promosso dal MEIC (Movimento ecclesiale di impegno culturale) in partnership con il Comune e altri enti territoriali, e il progetto lombardo *L'albero della macedonia*, realizzato dalla Cooperativa Comin, dopo l'iniziale collaborazione con l'associazione torinese Diafa e altri soggetti del terzo settore. Il progetto piemontese si rivolge a donne ricongiunte di origine nord-africana residenti nel territorio torinese, con l'obiettivo di sostenere il ruolo delle famiglie nei confronti dell'integrazione scolastica e sociale delle seconde generazioni. Le attività proposte si strutturano a partire da corsi di alfabetizzazione linguistica, rivolti alle donne in orari compatibili con l'organizzazione familiare, e possibilità di *baby-sitting*, cui si collegano percorsi di cittadinanza, percorsi di conoscenza della città e dei suoi servizi e laboratori di cittadinanza attiva. In parallelo viene svolta un'azione d'informazione attraverso la collaborazione con "figure ponte" (donne maghrebine formate per favorire il collegamento tra famiglie e servizi) e la promozione di interventi di mediazione transnazionale. Particolarmente interessanti risultano alcuni recenti sviluppi del progetto, quali in particolare il coinvolgimento attivo delle partecipanti nel ruolo di educatrici pari e il lavoro di mediazione transnazionale.

Il progetto lombardo, seppur in fase iniziale, rappresenta un'interessante e complessa esperienza di lavoro sul tema delle fragilità familiari (anche quelle connesse alla migrazione), della comunità di famiglia e del dialogo interculturale. Si tratta di una comunità familiare interetnica attivata da una cooperativa sociale vicino Pavia: essa presenta alcune forti caratteristiche di coesione, essendo tra l'altro il primo intervento sociale promosso insieme dalle comunità cristiane e musulmane milanesi che aderiscono al Forum delle religioni a Milano. Fa perno su quattro famiglie conviventi a tempo pieno, di diverse fedi religiose, che collaborano con due educatori professionali non residenti; accoglie minori stranieri all'interno delle singole famiglie aiutandoli in un percorso di integrazione personale.

7.6
Risultati

Per esporre i risultati si seguirà lo schema illustrato nel PAR. 7.4 e basato su una duplice applicazione dello schema AGIL, prima per enucleare gli elementi fondamentali degli interventi studiati e, successivamente, per valutarli come buone pratiche.

7.6.1. Analisi dei servizi/interventi

I problemi a cui rispondono le esperienze qui studiate, tutte nell'area della fragilità dei legami familiari, hanno il pregio di vedere sempre i soggetti deboli entro un contesto di relazioni familiari che risultano cruciali nel reperire la soluzione.

Relativamente agli strumenti, alle risorse e ai mezzi (*A*) di cui si avvalgono, tutte le esperienze qui studiate puntano in modo più o meno diretto (a seconda delle situazioni) sulla famiglia come risorsa da rafforzare. I primi due casi, *Multifamily Therapy* e affido di famiglia, rappresentano esempi rarissimi in cui in modo diretto si interviene *con* le famiglie, coinvolgendole e promuovendone le competenze "naturali"; fra i due, l'esperienza torinese ha in più il fatto di utilizzare come "operatore" principale una famiglia, anziché solo operatori professionisti; nel caso dei gruppi di parola (di Assago e Bussoleno[34]) ciò che si punta a risolvere o prevenire non è tanto la separazione della coppia (già avvenuta), quanto la rottura del legame "bi-genitoriale" con i figli, e ciò è possibile anche perché il servizio è strettamente collegato alla pratica della mediazione familiare, meno innovativa (perché ormai piuttosto diffusa), ma non per questo meno importante: è il circolo virtuoso tra questi due servizi che può rafforzare, pur nei limiti consentiti dallo stato di separazione, la relazione familiare; nel caso della comunità familiare interreligiosa, la famiglia e il codice di condivisione comunitaria portato all'estremo diventano lo strumento per ripristinare il tessuto relazionale dei minori accolti, mentre le famiglie d'origine restano ancora sullo sfondo; nei percorsi di cittadinanza attivati a Torino, il fulcro per arrivare alla famiglia è stato individuato nella figura femminile, che spesso, dopo il ricongiungimento, resta ai margini e il cui isolamento rende decisamente più complessa l'integrazione familiare: al contrario, l'inserimento competente della madre in un tessuto sociale ricco può trascinare con sé l'intera famiglia.

Obiettivo (*G*) trasversale a tutte le esperienze è l'*empowerment* delle competenze relazionali, per migliorare in particolare le relazioni familiari.

Per quanto riguarda la dimensione più specificamente metodologica (*I*), all'origine di tutti i servizi studiati c'è un percorso partecipativo che ha portato più soggetti del territorio (sia di terzo settore sia pubblici, tranne nel caso della comunità di Monticello Pavese, dove la partnership è solo tra soggetti del privato sociale) a leggere un bisogno e a individuare soluzioni innovative: in alcuni casi la partecipatività del processo è più evidente e formalizzata. Nel caso di Varese (*Multifamily Therapy*) e in quello di Assago (gruppo di parola) c'è a monte una condivisione dell'analisi del problema che ha indotto una pluralità di soggetti a "importare" nel proprio servizio una metodologia fortemente relazionale e che prevede una partecipazione attiva degli utenti, ma si tratta di interventi codificati, per attuare i quali serve una formazione specifica e la conduzione di operatori qualificati. L'affido di famiglia e la comunità familiare interreligiosa non hanno bisogno di competenze specifiche, ma solo di

34. Trattandosi di una metodologia identica e non essendo attualmente in essere il gruppo di Bussoleno, i due casi vengono qui considerati congiuntamente.

famiglie disponibili a inserirsi nel progetto e a partecipare attivamente al percorso. I percorsi di cittadinanza torinesi invece sono il frutto di una progettazione partecipata e di partnership pubblico-terzo settore che tende ad allargare la partecipazione attraverso le "educatrici pari".

Per quanto riguarda il modello di valore sottostante (*L*), si potrebbe sintetizzare con un unico concetto il filo rosso che unisce le cinque esperienze: sussidiarietà, che si realizza attraverso la strategia dell'*empowerment* e facendo leva sul potere terapeutico delle relazioni familiari.

7.6.2. Analisi dei servizi/interventi come buone pratiche

Il primo criterio preso in considerazione in tutti gli studi caso è stato l'efficienza (*A*), individuata nella congruità tra mezzi e fini, nella sostenibilità nel tempo e nella capacità di capitalizzare quanto appreso. Rispetto ai tre indicatori, tranne l'esperienza del gruppo di parola di Bussoleno – unica a gestione totalmente pubblica –, che non è stata replicata dopo la sperimentazione a costo zero, tutti i servizi risultano altamente efficienti, con un personale adeguato, spese coperte in quanto inserite nella programmazione sociale del territorio (tranne la comunità familiare interreligiosa) e integrate attraverso finanziamenti di fondazioni. Al di là della copertura finanziaria, si tratta di interventi generalmente poco dispendiosi, soprattutto a fronte dei costi economici che i servizi pubblici dovrebbero sostenere nel caso che le situazioni si deteriorassero: inviare un minore in una comunità educativa è molto costoso, così come sostenere una psicoterapia o non agevolare l'integrazione degli stranieri.

Dal punto di vista dell'efficacia (*G*), alcuni indicatori consentono di affermare che c'è un chiaro rafforzamento delle capacità dei soggetti interessati dai progetti: per i primi tre servizi si tratta sicuramente di un *empowerment* delle famiglie destinatarie e di una rigenerazione del loro capitale sociale, e ciò viene costantemente monitorato attraverso specifici strumenti dagli stessi erogatori del servizio. Per quanto riguarda la comunità familiare, si rileva un notevole arricchimento del capitale sociale delle famiglie accoglienti, della comunità e del territorio, anche se – come osservano gli stessi intervistati – manca un pieno coinvolgimento delle famiglie d'origine. A questo proposito va detto che, tra le famiglie che hanno partecipato da utenti al progetto di affido di famiglia, ci sono anche nuclei stranieri, a indicare una direzione che le stesse comunità familiari interculturali potrebbero intraprendere. L'*empowerment* delle donne maghrebine è indubbiamente stato raggiunto, dal momento che alcune di esse vengono progressivamente coinvolte come educatrici pari; diverso è tuttavia valutare l'incremento del capitale sociale delle loro famiglie, che si può desumere solo in via indiretta.

La dimensione della partecipatività (*I*) e della capacità di coinvolgere le reti di relazione degli *stakeholders* con i relativi indicatori è – come risulta da quanto osservato finora – trasversale e accentuata: potremmo da ciò dedurre che è possibile realizzare un intervento pienamente relazionale, laddove lo stile partecipativo c'è fin dall'inizio ed esso garantisce anche la continuità del servizio, tant'è vero che il grup-

po di parola di Bussoleno, realizzato nell'ambito di uno stage e non nato da una volontà degli operatori del territorio, ha trovato molti consensi, ma non ha potuto proseguire, perché esterno alla progettazione sociale. È dunque estremamente importante che all'origine di una buona pratica ci sia una volontà condivisa, anche da parte dei soggetti pubblici che hanno il compito di integrare l'intervento nella pianificazione territoriale.

Per concludere questa panoramica sulle qualità delle pratiche analizzate, valutando il modello di valore (*L*) che esprimono, possiamo sicuramente considerarle come sintomo del fatto che esiste un'area degli interventi in campo sociale, ancora poco visibile e diffusa, che si sta chiaramente orientando verso un welfare sussidiario, attraverso la creazione di partnership tra pubblico e terzo settore e la valorizzazione delle famiglie che si rivelano risorse estremamente efficaci per prevenire e affrontare problematiche molto rilevanti.

7.7
Discussione dei risultati

Possiamo dare nomi diversi alla fragilità familiare: identificarla come multiproblematicità, che può avere varie gradazioni; leggerla come conflittualità della coppia genitoriale, che porta alla separazione o al divorzio; interpretarla come inadeguatezza genitoriale legata a una migrazione difficile oppure come isolamento sociale, in particolare della componente femminile, legato alle difficoltà d'integrazione dei migranti.

Il tratto comune di queste diverse forme di fragilità è che un intervento non mirato a supportare la famiglia nella sua interezza o un intervento tardivo, quando la problematicità diventa veramente grave, ha come risultato che la fragilità si trasformi in rottura e ciò determini come prima conseguenza un allontanamento del minore dai genitori.

Le esperienze studiate nell'ambito dell'indagine empirica qui presentata documentano che esiste realmente la possibilità di considerare le relazioni familiari – se adeguatamente promosse e supportate – come una facilitazione dei processi di recupero di situazioni spesso drammatiche, e non solo un ostacolo da neutralizzare e da cui tutelare i minori che in quelle relazioni sono inseriti.

A conclusione dell'articolato percorso compiuto, si può concludere che, a fronte di una fragilità familiare crescente, sia dal punto di vista della tenuta dei legami di coppia sia da quello delle competenze educative dei genitori sia infine nella prospettiva delle difficoltà di integrazione culturale, emerge paradossalmente una robustezza della famiglia tradizionale: la salda e chiara funzione di mediazione tra generi e generazioni che essa riesce a esprimere la trasforma in una risorsa oggi insostituibile per contrastare l'indebolimento delle famiglie. Ci sono famiglie che salvano famiglie (affido di famiglia di Torino) e famiglie che scoprono di riuscire a salvare se stesse e ad aiutare altre famiglie, nonostante la propria fragilità (*Multifamily Therapy* di Varese). Ci sono famiglie separate che superano il gap della rottura, inserendosi in percorsi di mutuo aiuto e offrendo ai figli la possibilità di

uscire dall'isolamento e dallo stigma in cui la situazione li getta (i gruppi di parola di Assago e Bussoleno). Ci sono famiglie straniere che smettono di essere destinatarie di aiuti per diventare fulcro del processo di aiuto di altri stranieri (le educatrici pari del progetto di Torino e le famiglie straniere accoglienti della comunità pavese).

Tutte le esperienze mostrano che il capitale sociale costituito dalle relazioni familiari rappresenta un patrimonio che non potrà mai essere rimpiazzato da interventi sostitutivi che mettano in evidenza solo la fragilità e la debolezza delle famiglie.

8

Famiglie e cura degli anziani non autosufficienti: alla ricerca di buone pratiche in tre aree territoriali

di *Donatella Bramanti*

8.1
Introduzione: invecchiare in tre diverse aree del nostro paese

Sostenere gli anziani in una prospettiva *family friendly*, cioè attenta ai legami familiari e alle reti primarie che costituiscono il normale ambito di vita dei soggetti, è tutt'altro che una prospettiva scontata e normalmente praticata. Nella stragrande maggioranza dei casi, infatti, i servizi per gli anziani con deficit di autonomia sono attivati nelle situazioni in cui i soggetti si trovano soli, senza più legami significativi o comunque in grado di essere percepiti come una reale risorsa.

Nelle precedenti indagini, condotte dal medesimo staff di ricercatori[1], sono stati studiati alcuni casi rappresentativi di buone pratiche che assumessero nell'aiuto e sostegno agli anziani una prospettiva familiare e comunitaria. Nel presente lavoro di ricerca sono stati identificati altri casi emblematici, che documentano l'esistenza, nelle tre regioni studiate (Liguria, Lombardia e Sicilia), di buone pratiche a sostegno degli anziani e delle loro famiglie, perché in grado di dare vita ad azioni a largo raggio o per la capacità di impatto nei contesti o ancora per la possibilità di replicare, in più ambiti, il modello di intervento. L'intento è stato quello di inserire la peculiarità del caso italiano all'interno del dibattito internazionale.

Per quanto attiene agli scenari internazionali, emerge da più parti la necessità di interventi mirati e adeguati per rispondere ai bisogni di un'età della vita che tende a normalizzarsi e a riguardare una fetta sempre più consistente di popolazione. Da questo punto di vista particolare rilevanza assumono tutte quelle azioni tese a prevenire le conseguenze più pesanti dell'invecchiamento, sia a livello di benessere psico-fisico sia relazionale degli anziani e dei loro familiari.

D'altra parte, la peculiarità del caso italiano consiste proprio nel ritenere che i bisogni degli anziani trovino risposte più adeguate all'interno della rete familiare e, segnatamente, nella relazione genitori anziani-figlie adulte. Da qui la necessità di soste-

1. I risultati delle precedenti ricerche sono pubblicati in G. Rossi, D. Bramanti, *Anziani non autosufficienti e servizi family friendly*, FrancoAngeli, Milano 2006; G. Rossi, L. Bocaccin (a cura di), *Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e terzo settore*, vol. 1, *Casi di buone pratiche nei servizi alla famiglia*, FrancoAngeli, Milano 2007.

nere i *caregivers* naturali e promuovere interventi di sostegno e *respite* per coloro che più pesantemente sono impegnati in funzioni di cura di un genitore gravemente non autosufficiente. Come si mostrerà più avanti, i casi studiati presentano elementi interessanti ai due livelli: da un lato progetti/servizi che si muovono in una prospettiva di contenimento del rischio *burn out* per i familiari e mantenimento delle potenzialità residue degli anziani (ad esempio gli Alzheimer Cafè); dall'altro i servizi che operano sulle reti naturali sostenendo non solo i *caregivers*, ma gli anziani stessi, nella cura dei legami, in una prospettiva il più possibile reciproca (ad esempio il progetto *Caregiver* di Genova e quello di mediazione intergenerazionale di Ragusa).

TABELLA 8.1
Famiglie con anziani nelle regioni (media 2008-09) per 100 famiglie

Regioni	Nuclei con tutti anziani 65 anni e più	Nuclei con tutti anziani 75 anni e più
Piemonte	26,0	12,2
Valle d'Aosta	23,4	10,9
Lombardia	22,3	10,8
Trentino-Alto Adige	21,4	9,8
Veneto	21,0	10,5
Friuli Venezia Giulia	25,6	11,5
Liguria	30,5	15,6
Emilia-Romagna	24,8	11,9
Toscana	24,5	13,0
Umbria	26,1	14,1
Marche	23,4	12,0
Lazio	22,9	11,4
Abruzzo	23,4	13,0
Molise	26,6	16,1
Campania	19,3	10,8
Puglia	23,1	12,2
Basilicata	24,8	14,4
Calabria	22,4	12,3
Sicilia	23,0	12,5
Sardegna	20,2	9,9
Italia	23,1	11,7

Fonte: indagine multiscopo *Aspetti della vita quotidiana*, 2008-09.

Inoltre, particolare attenzione è stata posta a iniziative promosse in partnership tra più enti, di diversa natura, pubblica o di terzo settore, come elemento per identificare un'azione in grado di promuovere reticolazione tra i soggetti erogatori e, quindi, maggiore tenuta delle reti sociali nei diversi contesti.

La ricerca ha riguardato tre regioni, Liguria, Lombardia e Sicilia, che presentano caratteristiche differenti, ma discretamente rappresentative delle diverse aree del nostro paese.

La Liguria, regione di adozione di molti pensionati, a ragione delle sue caratteristiche climatiche, rappresenta l'ambito territoriale dove più alta, in termini assoluti, è la concentrazione di famiglie over 65 (circa il 30%) e sopra i 75 anni di età (15,6%).

La Lombardia, regione più popolosa d'Italia, con grandi agglomerati urbani, ha una quota di famiglie anziane decisamente imponente, ma in termini percentuali di qualche punto inferiore alla media nazionale, anche per via dei flussi migratori, che tendono ad abbassare l'età media della popolazione, rispettivamente 22,3% (sopra i 65 anni) e 10,8% (sopra i 75 anni).

La Sicilia è allineata con la media nazionale ma, come molte regioni del Sud, presenta una situazione specifica, in quanto la concentrazione di anziani è riconducibile a due fenomeni di segno contrario: il permanere di movimenti migratori che continuano a portare i più giovani fuori regione a causa della perdurante crisi del mercato del lavoro e il rientro, proprio della generazione anziana, in connessione al pensionamento.

In sintesi: dal punto di vista della presenza di famiglie con tutti anziani oltre i 75 anni la Lombardia presenta un tasso di poco inferiore alla media nazionale, la Sicilia di due punti superiore e la Liguria di cinque, connotandosi quindi come la regione (insieme al Molise, fuori dalla presente analisi) con la maggior incidenza di nuclei anziani su 100 famiglie residenti. Queste diverse caratteristiche tendono a influenzare le possibilità delle reti familiari di fronteggiare l'evento invecchiamento nella sua globalità.

Un altro elemento che va considerato, oltre alla numerosità dei nuclei anziani, è ovviamente l'incidenza delle disabilità motorie e dei deficit cognitivi che rendono molti degli anziani presenti in queste famiglie non autosufficienti, gravando gli altri membri della famiglia con compiti di cura sempre più difficili da sostenere, tali da rendere necessario il ricorso ai servizi socio-assistenziali.

L'indagine multiscopo *Condizioni di salute e ricorso ai servizi sanitari*, 2004-05 stima che in Italia ci siano circa 2.200.000 anziani che riportano una condizione di totale mancanza di autosufficienza per almeno una delle funzioni essenziali della vita quotidiana, pari al 18,5% della popolazione ultrasessantacinquenne. Secondo una stima della non autosufficienza, elaborata attraverso i dati dell'indagine IT-SILC, è possibile fare una distinzione della gravità della non autosufficienza attraverso il riferimento alla presenza di limitazioni più o meno gravi, intese come patologie altamente invalidanti (TAB. 8.2). Secondo questa elaborazione i 65-74enni che versano in questa condizione sono il 13,6%, mentre il 35,7% presenta limitazioni non gravi. Tra gli over 75 è il 28,7% che presenta limitazioni gravi e il 46,3% a essere interessato da limitazioni non gravi.

Per quanto riguarda l'incidenza della non autosufficienza, cioè la presenza di limitazioni gravi, assistiamo anche in questo caso a una notevole differenziazione fra i tre ambiti territoriali: Liguria e Lombardia, abbastanza allineate, sono sotto la me-

TABELLA 8.2
Distribuzione percentuale degli anziani in base alla presenza di limitazioni nella vita quotidiana dovute a problemi di salute per fascia d'età dell'anziano, Italia e regioni italiane (2008)*

	65-74enni			75enni e più		
Regione	Limitazioni gravi	Limitazioni non gravi	Nessuna limitazione	Limitazioni gravi	Limitazioni non gravi	Nessuna limitazione
Liguria	10,6	28,8	60,6	22,3	43,2	34,5
Lombardia	12,2	28,6	59,2	23,7	41,9	34,3
Sicilia	17,7	39,5	42,8	30,3	50,6	19,0
Italia	13,6	35,7	50,7	28,7	46,3	25,0

* Statistiche calcolate solo sugli anziani con malattie croniche o problemi di salute di lunga durata.

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, indagine IT-SILC, *Reddito e condizioni di vita*, 2008.

dia nazionale, mentre la Sicilia presenza un'incidenza di anziani con malattie croniche e di lunga durata decisamente imponente.

La disabilità è più diffusa nell'Italia del Sud (5,2%) e nelle isole (5,7%), mentre al Nord supera di poco il 4%. Anche se i dati longitudinali sulla non autosufficienza sembrano mostrare che mediamente si vive di più e si vive meglio, il peso complessivo assistenziale è destinato ad aumentare (Ministero del Lavoro, 2010).

Oltre a coloro che vivono in condizioni più o meno invalidanti ci sono un gran numero di anziani che soffrono di patologie che ne compromettono comunque lo stile di vita; tra questi alcuni versano in condizione di malattia cronica[2].

Le stime (TAB. 8.3) rilevano che in Italia più di un anziano su due soffre di una malattia di lunga durata. In particolare è il 37,9% dei 65-74enni a soffrire di malattie o problemi di salute cronici, e tra gli over 75 la percentuale sale al 58% circa.

Complessivamente la situazione appare più critica nelle regioni del Sud e nelle isole; in Lombardia si registra una percentuale un po' inferiore di malattia (rispettivamente il 34,4 e il 52,6% nelle due categorie); in Liguria c'è un livello di salute più elevato, con percentuali di molto inferiori (rispettivamente il 32,6 e il 48%). Se in Sicilia il dato sulla fascia 65-74 rispecchia il dato complessivo italiano, quello riferito agli over 75 marca una percentuale molto più elevata di anziani con malattie croniche o problemi di salute di lunga durata (67,4%). Quindi non si sperimentano mediamente le stesse condizioni di salute nelle tre aree considerate.

Per quanto riguarda le strategie che le famiglie mettono in atto per fronteggiare i bisogni di cura dell'anziano, si osserva (TAB. 8.4) che in tutte e tre le regioni siamo in presenza di una notevole vicinanza tra nonni e nipoti, che quindi contraddice l'idea che gli anziani siano lasciati soli e vivano isolati: in due regioni infatti, Li-

2. Le malattie cronico-degenerative affliggono, con almeno una malattia grave, il 59,4 % degli individui con disabilità. La malattia di Alzheimer, la più frequente tra le cause di demenza (43-64%), affligge un numero stimato di pazienti nella popolazione italiana ultrasessantacinquenne pari a 492.000 casi nel 2001 e ci sono circa 65.000 nuovi casi all'anno.

TABELLA 8.3
Quota percentuale di anziani con malattie croniche o problemi di salute di lunga durata, per fascia d'età dell'anziano, Italia e regioni italiane (2008)

Regione	65-74enni	75enni e più
Piemonte	31,3	53,0
Valle d'Aosta	33,3	54,0
Lombardia	34,4	52,6
Trentino-Alto Adige	34,6	50,0
Veneto	41,0	61,1
Friuli Venezia Giulia	41,3	51,1
Liguria	32,6	48,0
Emilia-Romagna	46,7	59,3
Toscana	33,1	52,5
Umbria	39,9	59,5
Marche	43,1	54,7
Lazio	40,4	62,1
Abruzzo	37,6	57,3
Molise	37,7	51,9
Campania	43,0	61,4
Puglia	32,3	58,5
Basilicata	43,4	53,3
Calabria	43,2	66,5
Sicilia	38,3	67,4
Sardegna	35,8	71,5
Italia	37,9	57,9

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT, *Indagine sulle condizioni di vita*, 2008.

guria e Sicilia, si supera di qualche punto la media nazionale, attestata al 65,3% di anziani che vedono i nipoti tutti i giorni o quasi. Il rapporto con i figli adulti assume una rilevanza enorme in Sicilia, raggiungendo percentuali di più di 12 punti superiori alla media nazionale, mentre in Liguria e Lombardia appare decisamente inferiore.

Va ricordato che sicuramente la numerosità dei figli e la vicinanza abitativa giocano a favore di una relazionalità molto stretta, nella regione del Sud.

Se la rete parentale ha una maggiore coesione al Sud rispetto soprattutto alla Lombardia, le reti amicali e di vicinato tendono ad assumere un andamento contrario (TAB. 8.4). Infatti, si evidenzia una maggior presenza di amici e vicini di casa su cui l'anziano sente di poter contare, soprattutto nelle regioni del Nord.

La capacità di attivare relazioni amicali e di vicinato è un buon predittore delle competenze della rete familiare ad allargare i propri confini e quindi, anche, a poter fronteggiare eventuali rischi connessi all'indebolimento della rete stessa.

TABELLA 8.4
Relazioni di supporto della rete primaria nelle tre regioni considerate

	Rapporto nonni/nipoti	Rapporto genitori/figli adulti	Rapporto anziani/amici	Rapporto anziani/vicini
	% nonni che vedono i nipoti tutti i giorni o quasi	% figli che vedono i genitori tutti i giorni o quasi	% anziani che hanno amici su cui contare	% anziani che hanno vicini su cui contare
Liguria	67,0	57,8	37,9	52,7
Lombardia	64,0	59,7	34,8	44,9
Sicilia	69,6	76,7	24,8	42,6
Italia	65,3	64,6	32,6	48,1

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, indagine multiscopo *Famiglia e soggetti sociali*, 2003.

Nonostante il buon livello di relazionalità appena illustrato nelle famiglie con anziani, il sostegno informale che esse possono offrire, specialmente al Nord, è in progressiva diminuzione. Ciò si deve principalmente alle trasformazioni demografiche, che vedono una forte riduzione nel numero dei figli (e quindi di persone potenzialmente dedite al *care*) e alla maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In questa situazione, infatti, si sta affermando con sempre maggior forza l'utilizzo dell'assistenza privata a pagamento, oltre all'assistenza socio-assistenziale pubblica.

Il ricorso a servizi di assistenza domiciliare e di assistenti a pagamento appare, nelle tre regioni, direttamente proporzionale alle situazioni di fragilità in precedenza segnalate. In particolare, in Italia, la quota di famiglie che si avvale (anche saltuariamente) del servizio di personale italiano o straniero per assistere un anziano per fascia d'età dell'anziano è pari al 5,6%.

TABELLA 8.5
Presenza di reti formali di cura nelle tre regioni considerate

	Assistenza domiciliare	Presenza assistenti familiari
	Indicatore di presa in carico su 100 persone > di 65 anni	% anziani > 75 anni con persona a pagamento
Liguria	1,3	5,8
Lombardia	1,9	6,7
Sicilia	2,5	6,9
Italia	1,7	6,1

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, indagine multiscopo *Famiglia e soggetti sociali*, 2003.

La spesa è sostenuta prevalentemente dall'anziano stesso (circa nell'80% dei casi), dai familiari parenti nell'8,7% dei casi o in combinazione da anziano e familiari nel 10% circa dei casi. In particolare, in Liguria c'è una percentuale più alta di familiari che sostengono le spese dell'assistente familiare (TAB. 8.6). Secondo la stessa fon-

te le famiglie italiane sostengono una spesa di oltre 9 miliardi per retribuire le badanti (pari al 7% della spesa sanitaria delle Regioni).

In media le persone a pagamento lavorano nelle famiglie dei 65-74enni 23 ore e negli over 75, 26 ore la settimana (TAB. 8.7); la Liguria registra un maggior numero medio di ore pagate nelle famiglie con gli over 75 (38).

TABELLA 8.6
Distribuzione percentuale dei casi di individui con madre e/o padre anziano che vive con una persona a pagamento che l'assiste, si occupa di lui e delle faccende domestiche in base a chi sostiene la spesa, Italia, Lombardia, Liguria e Sicilia (2003)

Regione	L'anziano	Familiari/parenti	Altre persone	L'anziano e familiari/parenti
Liguria	71,7	18,7	5,4	4,3
Lombardia	79,4	7,8	1,4	11,4
Sicilia	84,2	1,6	0,0	14,2
Italia	79,1	8,7	1,9	9,6

Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, indagine multiscopo *Famiglia e soggetti sociali*, 2003.

La coppia senza figli riesce a contribuire maggiormente alle cure dell'anziano, pertanto le ore medie a pagamento dell'assistente familiare si riducono a 21 e 25 (rispettivamente nella fascia 65-74 e 75enni e più). Le coppie con figli riescono a coprire un numero di ore di servizio inferiore (rispettivamente 16 nella fascia 65-74 e 13 in relazione ai 75enni e più).

TABELLA 8.7
Numero medio di ore di servizio di persone a pagamento per l'assistenza di un anziano per fascia d'età e tipologia familiare d'appartenenza dell'anziano, Italia (2008)*

Tipologia familiare d'appartenenza	65-74enni	75enni e più
Persona sola	24	28
Coppia senza figli	21	25
Coppia con figli	16	13
Monogenitore con figli	20	28

* La media è calcolata considerando esclusivamente le famiglie che usufruiscono di persone a pagamento.
Fonte: elaborazioni su dati ISTAT, indagine multiscopo *Aspetti della vita quotidiana*, 2008.

8.2
La metodologia adottata

L'indagine empirica, di cui si presentano in questa sede alcuni dati di sintesi, si è avvalsa della metodologia dello studio di caso, che è risultata particolarmente adeguata all'oggetto di osservazione, le buone pratiche. Lo studio di caso, infatti, è una

metodologia di ricerca che focalizza l'attenzione su una o più situazioni che il ricercatore considera esemplari o comunque paradigmatiche, rispetto ad altre analoghe[3], seppur non rappresentative dell'intero insieme[4], e tratta l'oggetto da osservare come esperienza da "narrare", territorio in gran parte sconosciuto del quale si vuole delineare una mappa ricca di indicazioni che permettano di enucleare alcuni indicatori attraverso i quali giustificare l'esemplarità, nel nostro caso la bontà della pratica.

Lo studio di caso, inoltre, è una modalità di ricerca nella quale domande del tipo "come" e "perché" sono poste a eventi contemporanei su cui non si ha controllo[5], a situazioni esistenti, che il ricercatore non può né semplificare né manipolare, ma solo considerare nella loro interezza[6].

Da tale punto di vista, risulta opportuno utilizzare tecniche di analisi delle interviste che lascino parlare il più possibile gli attori del caso, andando alla ricerca di una razionalità intrinseca alla situazione, piuttosto che di una semplice conferma delle ipotesi di partenza. In questo tipo di impostazione diventa fondamentale che il ricercatore chiarifichi le proprie scelte metodologiche e fornisca al lettore tutti gli elementi che consentano di comprendere l'origine delle valutazioni espresse, perché il lettore possa – usando le parole di Kemmis – "immaginare" il caso[7]. Da quanto osservato, risulta evidente che la metodologia dello studio di caso, così intesa, ha una connotazione intrinsecamente relazionale, perché pone la relazione stessa tra osservatore e oggetto osservato come centrale e l'elaborazione dei risultati come un processo nient'affatto scontato e già dato a partire dalle ipotesi di partenza.

L'analisi delle buone pratiche, condotta con il metodo dello studio di caso, ha consentito di rilevare in maniera analitica tutti gli aspetti peculiari dei progetti studiati attraverso il coinvolgimento dei responsabili, degli operatori, dei familiari e, dove è stato possibile, dei beneficiari stessi dell'intervento. In particolare sono stati studiati:

1. Regione Lombardia[8]: Sportello assistenza familiare, Ambito di Cinisello Balsamo (MI), Servizio di custodia sociale, Comune di Milano, Primo ascolto Alzheimer, Mariano Dalmine (BG), Alzheimer Cafè-Fondazione Manuli ONLUS, Milano;

3. C. Adelman, S. Kemmis, D. Jenkins, *Rethinking Case Study: Notes from the Second Cambridge Conference*, in H. Simons (ed.), *Towards a Science of the Singular*, Centre for Applied Research in Education-University of East Anglia, Norwich 1980, pp. 47-61.

4. L. Stenhouse, *Case Study Methods*, in T. Husén, N. Postlethwaite (eds.), *International Encyclopaedia of Education: Researchs and Studies*, Pergamon Press, Oxford-New York-Toronto 1985, pp. 645-50.

5. R. K. Yin, *Case Study Research: Design and Methods*, Sage, Thousand Oaks-London-New Delhi 2003[3].

6. S. Kemmis, *The Imagination of the Case and the Invention of the Study*, in Simons (ed.), *Towards a Science*, cit., pp. 96-146.

7. R. E. Stake, *The Art of Case Study Research*, Sage, Thousand Oaks-London-New Delhi 1995, chiama questa funzione immaginativa "generalizzazione naturalistica", contrapposta alla "generalizzazione formalistica" basata sulla conoscenza preposizionale.

8. Il lavoro sul campo, come pure la redazione del report, sono stati svolti da Matteo Moscatelli e Stefania Meda.

2. Regione Liguria[9]: progetto *Caregiver*, distretto del Medio Ponente, Genova; Alzheimer Cafè, Genova Cornigliano, AFMA;
3. Regione Sicilia[10]: *Anziani in affido* (e servizi collaterali), Comune di Castelvetrano; Servizio di mediazione intergenerazionale, Comune di Ragusa; progetto *Fili d'argento* e Centro di aggregazione Carcadé-Caltanissetta.

8.3
Nel cuore di un dibattito: *formal* o *informal care* per gli anziani?

Prima di addentrarci nell'analisi delle buone pratiche realizzate nelle tre regioni al fuoco del presente lavoro, pare utile un rapido confronto con la situazione internazionale che ci consente di collocare le realizzazioni presenti in Italia nel panorama europeo. In tutta Europa, la cura agli anziani oscilla tra i due poli opposti della *formal* e della *informal care*. A lungo i *policy makers* hanno trascurato o dato per scontato il lavoro di cura non retribuito a favore degli anziani non autosufficienti prestato da parenti, amici e vicini di casa, vale a dire tutte quelle attività assistenziali che ricadono sotto la denominazione di *informal care*. Tuttavia, una parte del lavoro di cura informale è necessaria a supplire i vuoti dei servizi assistenziali formali o a vicariarli in certe fasi critiche di transizione, ad esempio a seguito di dimissioni ospedaliere[11]. In questo senso, la cura prestata da familiari e amici è sovente l'unica via percorribile di fronte all'indisponibilità di altri servizi.

Un altro aspetto che contraddistingue lo scenario europeo e che Saraceno[12] ha efficacemente mostrato è l'esistenza di tre configurazioni normative e di *policy* che contribuiscono a comprendere il supporto istituzionale alla cura tra le generazioni: *a*) il modello familista *tout court*, che non contempla alternative pubbliche alla cura familiare e al supporto economico; *b*) il modello del cosiddetto "familismo supportato", in cui le politiche, spesso attraverso erogazioni monetarie, aiutano le famiglie a fare fronte alle loro responsabilità di cura ed economiche; *c*) il modello della de-familiarizzazione, nel quale risposte parziali ai bisogni vengono dal pubblico attraverso servizi, criteri di reddito minimo ecc.

Il quadro normativo e le politiche sociali non sono mai neutri, ma esprimono piuttosto la cultura delle istituzioni in merito a determinati temi di rilevanza sociale. Questo vuol dire che normative e politiche più o meno "amiche" delle famiglie manifestano un orientamento culturale e valoriale specifico e avranno ripercussioni sui ruoli familiari (per tutto ciò che attiene alla cura tra le generazioni) e sulla scelta di

9. Il lavoro sul campo, come pure la redazione del report, sono stati svolti da Nicoletta Pavesi.
10. Il lavoro sul campo, come pure la redazione del report, sono stati svolti da Roberta Di Rosa.
11. È quanto viene ben argomentato nel volume di F. Hoffmann, R. Rodrigues, *Informal Carers: Who Takes Care of Them?*, European Centre Policy Brief Series, 2010 (http://www.euro.centre.org/data/1274190382_99603.pdf).
12. C. Saraceno, *Social Inequalities in Facing Old-age Dependency: A Bi-generational Perspective*, in "Journal of European Social Policy", 20, 2010, pp. 32-44.

fare fronte agli obblighi familiari[13]. In questo senso, la questione dell'assistenza agli anziani e della cura tra le generazioni non può prescindere dall'inquadramento all'interno di un contesto di *policies* più ampio e complesso, che consideri il ruolo della donna nel mondo del lavoro e la conciliazione tra famiglia e lavoro, i congedi parentali per gli uomini, le misure e i servizi di *childcare* e così via[14].

Per quanto riguarda scelte strategiche e politiche sociali specifiche per l'invecchiamento, va rilevato che nessun paese europeo ha messo a punto una *policy* a livello nazionale, coerente e universale, per l'assistenza continuativa agli anziani. È però facile rinvenire politiche regionali o addirittura locali, inerenti a specifici aspetti della cura, quali i finanziamenti, la prevenzione, l'integrazione fra servizi, la governance dei servizi e così via[15]. Per quanto riguarda invece l'offerta di servizi, al momento attuale i vari paesi europei si trovano a differenti livelli di sviluppo degli interventi, delle prestazioni e della spesa per la cura agli anziani[16]. Ciononostante, in termini generali, l'intera Europa si caratterizza per la disponibilità di un ampio spettro di interventi[17] e la previsione per i prossimi quarant'anni è quella di un incremento della domanda (e di conseguenza della spesa).

Le tipologie di servizi a disposizione di anziani e famiglie sono analoghe per tutti i paesi del Vecchio continente, nonostante che nei paesi nordici quasi un terzo della spesa di welfare sia destinato al finanziamento dei servizi e negli altri paesi prevalgano prestazioni in denaro. Studi comparativi hanno messo in luce che le principali differenze riguardano la disponibilità e la maggiore o minore diffusione di una tipologia di servizi piuttosto che altre[18]. Per quanto riguarda l'intensità della cura e la qualità di vita, è necessario considerare le differenze interne a ciascun paese. A determinarle, tra le altre cose, concorrono anche le specifiche tradizioni e i sistemi di welfare, l'etica della famiglia propria di ciascun paese e la diversa partecipazione delle donne al mercato del lavoro.

Il settore *long-term care*, ad esempio, è fortemente dipendente dalla partecipazione delle famiglie e dal ruolo giocato dalle donne come *caregivers* principali. Questo fatto invita esperti e *policy makers* a porsi in maniera critica nei confronti delle moda-

13. A. Leira, *Working Parents and the Welfare State: Family Change and Policy Reform in Scandinavia*, Cambridge University Press, New York 2002.

14. T. Rostgaard, T. Fridberg, *Caring for Children and Older People: A Comparison of European Policies and Practices*, Danish National Institute of Social Research, Copenhagen 1998; European Commission, *Family Life and the Needs of an Ageing Population*, Flash EB No 247 – Family policy, Conducted by The Gallup Organization, Hungary upon the request of the Directorate General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, 2008 (http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_247_en.pdf).

15. A. Walker, G. Naegele, *The Politics of Old Age in Europe*, Open University Press, Milton Keynes 1999; Idd., *Social Policy in Ageing Societies: Britain and Germany Compared*, Palgrave Macmillan, New York 2009.

16. K. Leichsenring, *Le tendenze politiche socio-sanitarie nei Paesi europei*, in G. Bertin (a cura di), *Invecchiamento e politiche per la non autosufficienza*, Erickson, Trento 2009, pp. 191-218.

17. A. Jamieson, *Home-care in Europe: Backgrounds and Aims*, in Id. (ed.), *Home-care for Older People in Europe: A Comparison of Policies and Practices*, Oxford University Press, Oxford 1991.

18. R. Hugman, *Ageing and the Care of Older People in Europe*, Macmillan-St. Martin's Press, Basingstoke-London-New York 1994.

lità di supporto all'assunzione di responsabilità familiari di cura, prestando particolare attenzione a come tali modalità vengono distribuite tra la famiglia e la collettività.

Questo è sicuramente un settore particolarmente delicato in Italia, che vede le donne spesso in una situazione di sovraccarico funzionale, impegnate sia nel lavoro di mercato sia nella cura delle generazioni più giovani e più anziane. Dal nostro punto di vista diventa necessario un approccio di *policy making* multidimensionale e relazionale che tenga conto di come l'offerta (o la mancanza) di misure a sostegno della famiglia possano generare differenze di opportunità per gli anziani o i giovani, le donne o gli uomini. Le politiche nazionali dovrebbero supportare forme di cura intergenerazionali senza creare o replicare disuguaglianze di genere o di classe. Un dibattito molto acceso, al momento attuale, riguarda ad esempio l'erogazione di aiuti monetari alle famiglie al posto di servizi. Le famiglie possono decidere se utilizzare tali contributi economici per l'acquisto di prestazioni o per contribuire al budget familiare, occupandosi direttamente della cura senza ricorrere all'aiuto di prestazioni o personale più o meno specializzato. Questa seconda opzione, maggiormente diffusa tra soggetti della *working class*, presuppone che un membro della famiglia lasci il lavoro per dedicarsi alla cura dell'anziano. Considerando che spesso il *caregiver* familiare è donna, sono evidenti gli scenari di rischio che si aprono per questa fascia di popolazione in termini di partecipazione al mercato del lavoro e di prospettive future per il loro stesso invecchiamento. La tensione tra un modello culturale di *male breadwinner* che ancora caratterizza molti mercati del lavoro europei, l'organizzazione di *paid/unpaid work* e la presenza delle donne nel mercato del lavoro è sovente fonte di stress che si traduce in calo della fertilità, instabilità coniugale, conflitti intrafamiliari e *burn out* psicologico. È evidente che l'intreccio dei problemi e delle tematiche di rilevanza sociale è tale da richiedere un approccio adeguato e risposte in ottica di complessità. Politiche adeguate dovrebbero tentare di coinvolgere maggiormente gli uomini nelle responsabilità assistenziali verso i membri della famiglia, proprio in quanto la famiglia vive di relazioni tra i generi e le generazioni e ha nella cura uno dei suoi tratti distintivi. Alla luce di questo dibattito si colloca l'ampia ricognizione condotta sulle buone pratiche per il sostegno degli anziani non autosufficienti e delle loro famiglie.

Una prima osservazione, per certi versi banale, è relativa al fatto che nonostante la riflessione teorica sia concorde nel sottolineare l'importanza delle relazioni per il benessere degli anziani, non sono molti i servizi che si propongono di offrire un sostegno alle reti familiari. La seconda è che laddove questi sono realizzati, pur con modalità e risorse molto diverse, paiono essere di notevole gradimento per la popolazione anziana. Nella maggioranza dei casi si tratta di servizi a bassa soglia e a costi contenuti, in grado di valorizzare le reti presenti e, spesso, di promuoverne di nuove.

L'analisi empirica condotta, rispetto alla precedente, conferma un trend di maggiore attenzione alle relazioni familiari dei soggetti anziani, anche se in un quadro piuttosto frammentato e debole. Le famiglie dei soggetti anziani sono in genere identificate in coloro che svolgono una funzione importante di *care*, ma solo in pochi casi escono dallo sfondo e sono pensate come diretti referenti del servizio. Ancora più

rara è la capacità di sostenere la transizione familiare, come un livello diverso dalle transizioni individuali. Gli interventi più appropriati sono quelli che concepiscono i servizi in termini di reti di relazioni.

8.4
Le diverse progettualità locali

La ricerca condotta, nella sua articolazione complessiva, ha consentito di comprendere come si orienta la progettualità locale a favore degli anziani fragili e delle loro reti familiari, nelle tre regioni considerate (Liguria, Lombardia, Sicilia). L'obiettivo era, come già anticipato, non una rendicontazione puntuale dell'esistente, ma l'identificazione di progetti/servizi che presentassero caratteristiche di adeguatezza alla trasformazione della domanda di assistenza e sostegno che emerge dalle famiglie con anziani. È noto, infatti, che all'invecchiare della popolazione corrisponde una maggior attenzione ai bisogni relazionali degli anziani e un tentativo, seppur faticoso, di familiarizzazione delle cure[19]. Gli anziani rimangono al proprio domicilio e il ricorso all'istituzionalizzazione è visto come un rimedio estremo, da ritardare il più possibile nel tempo.

Le modalità di fronteggiamento dei bisogni dei genitori o coniugi anziani[20] sfidano però le scarse risorse delle famiglie, sia dal punto di vista delle disponibilità di *caregivers*[21], sia delle risorse economiche necessarie per rispondere, in maniera adeguata, alle nuove esigenze che la condizione di non autosufficienza esige (trasformazione degli alloggi, strumentistica adeguata, oltre all'assistenza continua).

Ciò che si è voluto esplorare è quindi se, a fronte di queste trasformazioni, allungamento della vita da un lato e dall'altro orientamento alle cure a domicilio, le municipalità abbiano dato vita a servizi/interventi in grado di sostenere le reti familiari dei soggetti anziani.

A un'analisi puntuale, compiuta attraverso la lettura attenta dei piani di zona (dove disponibili) delle tre aree regionali considerate, e del *Rapporto sulla non autosufficienza* (2010), non appare per la verità un significativo riorientamento delle prassi consolidate, se non per alcuni aspetti che possiamo sinteticamente riassumere nella diffusione pressoché generalizzata dell'assistenza domiciliare agli anziani, sia nella forma assistenziale sia nella forma integrata socio-sanitaria. Va ricordato però che la reale consistenza di tali servizi non è omogenea nei territori e quindi, in particolare al Sud, tende a prevalere il ricorso all'ospedalizzazione o al ricovero in struttura.

Inoltre, in generale, un dato che accomuna tutti i territori è che l'organizzazione settoriale delle amministrazioni locali impone un funzionamento per categorie di

19. G. Rossi, D. Bramanti, S. Meda, *Sostenere gli anziani e le loro famiglie è possibile: alcuni esempi emblematici*, in P. Donati (a cura di), *Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, FrancoAngeli, Milano 2007, pp. 324-65.

20. C. Facchini *et al.*, *Anziani. Tra bisogni in evoluzione e risposte innovative*, FrancoAngeli, Milano 2002.

21. B. Da Roit, C. Facchini, *Anziani e badanti. Le differenti condizioni di chi è accudito e di chi accudisce*, FrancoAngeli, Milano 2010.

soggetti, con gradi più o meno elevati di bisogno e, quindi, l'offerta di servizi è prevalentemente pensata per anziani privi di relazioni familiari, in un'ottica integrativa dei legami primari assenti o non competenti, piuttosto che come un sostegno effettivo ai carichi di cura familiari. Prevalgono quindi offerte di tipo sostitutivo e residenziale, mentre minore attenzione è riservata a interventi/servizi che assumano un'ottica esplicitamente familiare. Anche il volontariato non è immune da questo rischio e, infatti, le associazioni che sono state censite propongono in genere azioni di sostegno e compagnia, per lo più ad anziani soli.

A fronte di questo quadro, che presenta punti di arretratezza e di scarsa capacità di intercettare nuovi bisogni, con maggiore flessibilità, sono presenti alcune esperienze interessanti, implementate da soggetti sia pubblici, sia di terzo settore, che presentano caratteristiche che possono essere definite buone pratiche. Come già anticipato, lo sforzo è stato quello di identificarne alcune che mostrassero, in atto, la capacità di: *a*) vedere le famiglie di e con anziani; *b*) accogliere e negoziare la domanda espressa; *c*) attivare interventi di *care*, il meno possibile sostitutivi delle risorse, seppur residue, presenti nelle reti familiari; *d*) attivare, dove le famiglie sono assenti, risorse di vicinato e di comunità; *e*) promuovere le forme di auto-aiuto e di tipo associativo; *f*) identificare elementi di sostenibilità e di disseminazione.

L'analisi di questi casi deve quindi essere considerata emblematica di pratiche possibili che potrebbero essere assunte, in maniera esemplare, dalle amministrazioni impegnate a sviluppare un welfare amico delle famiglie.

8.5
Presidiare la transizione: alcuni risultati emersi

L'ultima fase della vita si prospetta normalmente come un periodo lungo e complesso, non uniforme, nel quale tendono ad ampliarsi sia il tempo del benessere e della buona salute sia il tempo del decadimento psico-fisico. Ma la collocazione di questi eventi snodo nella vita personale e familiare di ciascuno costruiscono percorsi biografici differenziati a seconda delle reti familiari e sociali e dei percorsi lavorativi di ciascuno.

La transizione all'età anziana, come tutte le transizioni, si riferisce al soggetto famiglia, non solo in quanto riguarda tutte le generazioni legate da vincoli di affetto e di parentela a colui/colei che sta invecchiando, ma anche perché ciò che viene messo in gioco è la relazione che ciascun membro della famiglia ha con la comune identità dell'essere un "noi", cioè la *we-relation*. Questa comune identità, che è l'appartenenza a uno stesso soggetto sociale, tende a costituire il profilo identitario di ciascuno, che ovviamente può essere più o meno in sintonia con la cultura familiare, può anche prenderne le distanze, discuterla in modo critico o/e addirittura conflittuale. Il posizionarsi rispetto alla *we-relation* costituisce lo spazio della riflessività familiare, che ha un peso importante nel definire le scelte e le strategie che il "corpo familiare" [22] sarà in grado di esprimere di fronte alla sfida della non autosufficienza

22. V. Cigoli, *Il corpo familiare*, FrancoAngeli, Milano 1992.

di uno dei suoi membri. Come ben sanno tutti quelli che si occupano di non autosufficienza, questo spazio di riflessività può essere più o meno esercitato e agito, può trovare contesti più o meno favorevoli alla sua esplicitazione, ma certamente è da questa azione consapevole che dipende l'attribuzione di senso a ciò che sta succedendo, in particolare a chi invecchia e si prepara alla morte, ma di conseguenza anche a chi rimane e si prepara a viverne la memoria.

Nel presente lavoro si assume che il benessere delle famiglie con anziani non autosufficienti passi attraverso la possibilità di tematizzare in misura soddisfacente la transizione in atto e quindi di esercitare una sorta di riflessività su di essa. Le buone pratiche presentate in maniera analitica nella presente sezione sono quindi state osservate proprio in relazione al grado di competenza messa in atto nel promuovere il benessere della famiglia come esito (output) di un'adeguata riflessività, in grado, attraverso la risposta ai bisogni puntuali e innumerevoli che la condizione di dipendenza esprime, di favorire la transizione.

Le forme della riflessività familiare non possono essere date per scontate *a priori*, ma è indispensabile poterle osservare e quindi comprenderne le diverse tipizzazioni. Se utilizziamo lo schema di Donati[23] è possibile assumere che ci sono tre differenti modi di intendere il noi familiare, da cui derivano differenti forme di riflessività.

Se la famiglia (il noi) è concepita come una relazione comunitaria di tipo tradizionale, data in anticipo e che richiede solo adattamento e adesione, la riflessività sarà pari a zero. In queste situazioni le transizioni familiari non sono tematizzate, se ne ha scarsa o nulla coscienza. Le difficoltà vengono affrontate secondo lo schema normativo: o tutto deve tornare come prima (normalizzazione) o al più si può cercare di utilizzare schemi presenti nella tradizione passata della famiglia. In queste reti familiari sembra non esserci ricerca di nuove soluzioni, di alternative possibili, tutto avviene secondo modalità già date, tipiche di contesti morfostatici, premoderni.

Queste sono le situazioni in cui la famiglia anziana o non arriva a esprimere una domanda sociale oppure pretende dai servizi che venga rimesso a posto l'ordine precedente: il problema deve essere rimosso, in qualche misura ci si aspetta dall'esterno che l'esperto di turno ci eviti di affrontare il problema o lo risolva per noi.

Nel caso in cui invece, ci si trovi davanti a un noi pensato come una sommatoria di interessi, la transizione sarà governata provando ad accontentare tutti, secondo una prassi negoziale che di volta in volta identifica delle priorità; se non ci si riesce, qualcuno esce dal gioco e si sottrae. In questo caso la *we-reflexivity* riguarda solo un minimo comun denominatore: in genere ci si preoccupa di non urtare eccessivamente la sensibilità di ciascuno. In queste situazioni sarà difficile vivere il problema di uno come problema di tutti e quindi elaborare una nuova coscienza del noi.

In queste famiglie si tende a ridurre le dimensioni del cambiamento, si usano strategie di nascondimento per timore che ciò che sta succedendo possa rompere un

23. P. Donati, *Tutela dei minori e nuove transizioni familiari*, relazione al terzo Convegno internazionale sulla qualità del welfare, Riva del Garda, 2010.

fragile equilibrio. Spesso c'è qualcuno che si fa carico per tutti (il *caregiver*) di portare il peso della transizione, in modo che questa non intralci, in alcun modo, i percorsi biografici dei singoli. Le conseguenze sono spesso l'esperienza della solitudine dell'anziano, quando non addirittura il *burn out* di coloro che si assumono questa funzione di cura, e un'occasione persa rispetto all'arricchimento della vita familiare. In qualche caso le persone riescono a verbalizzare una sorta di rimorso per non aver compreso cosa stava succedendo e quanto si sarebbe potuto imparare da ciò che si stava vivendo.

Quando il noi è vissuto come un'unità reale e relazionale, in cui cioè ciascuno cerca il bene dell'altro nella relazione, la transizione diventa occasione per dare avvio a un nuovo modo di essere famiglia. Solo la *we-reflexivity* di tipo relazionale può consentire alla famiglia di attraversare la transizione, arricchendo se stessa e promuovendo beni relazionali per i suoi membri. In genere queste famiglie escono arricchite dall'esperienza di accompagnamento del proprio congiunto anziano e riescono, in casi non rari, a promuovere nuove forme di generatività sociale, dando vita ad esempio ad associazioni familiari dedicate a rispondere ai problemi di altri, come negli esempi degli Alzheimer Cafè.

Ovviamente differenti sono i climi familiari e i contesti di vita delle famiglie che si trovano ad affrontare la sfida della non autosufficienza all'interno della transizione all'anzianità. Infatti, come ricorda Archer, esistono contesti congruenti[24] e meno congruenti che possono influenzare le transizioni familiari. Quindi operare per promuovere il benessere delle famiglie, in contesti più o meno congruenti, significa comprendere quale tipo di famiglia abbiamo di fronte e su quali capacità di vivere la transizione in relazione al contesto si possa far conto.

Tutto ciò non significa che ci sia un solo modo di vivere la transizione, ma piuttosto che le famiglie debbono essere sostenute secondo le modalità specifiche che sono in grado di assumere nel contesto di vita, che è fatto di opportunità possibili, in base alla situazione in cui la famiglia viene a trovarsi. Il lavoro, presentando buone pratiche molto diverse tra loro, suggerisce la necessità di superare l'idea di modelli predefiniti e universalmente validi nell'implementazione di un *well-being*, ma piuttosto di elevare il livello di complessità dell'offerta di servizi e interventi.

8.5.1. L'organizzazione in partnership

In questa sede proveremo a proporre un'analisi trasversale che consenta di identificare le caratteristiche che accomunano questi progetti, ma anche le peculiarità di ciascuno rispetto alla *mission* specifica di ciascuna pratica.

24. Per Archer siamo in presenza di un contesto continuo quando si sperimenta una storia e una biografia comune, una stabilità residenziale, familiarità con le stesse realtà di servizi sociali, chiese, luoghi di incontro, un linguaggio comune. Al contrario la "discontinuità contestuale" consiste nel trovarsi in una situazione priva di somiglianze e di familiarità (M. S. Archer, *Riflessività umana e percorsi di vita. Come la soggettività umana influenza la mobilità sociale*, Erickson, Trento 2009).

Una prima osservazione attiene all'origine del servizio e all'eventuale costituzione di una partnership sociale tra più attori del territorio. Come si evidenzia sinteticamente nella TAB. 8.8, gli enti promotori delle buone pratiche analizzate sono essenzialmente o i Comuni e realtà sovracomunali (ufficio di piano) o associazioni e fondazioni *non profit*. Va segnalato che la propensione ad attivare partnership sociali è decisamente più presente in Liguria e in Lombardia piuttosto che in Sicilia ed è agita sempre, nei casi considerati nella presente analisi, dal soggetto pubblico, che coinvolge attivamente le realtà di terzo settore del territorio.

Un caso analizzato mostra una partnership particolarmente significativa: si tratta del Servizio di custodia sociale (SCS) del Comune di Milano. La realizzazione del SCS è stata affidata infatti, mediante gara pubblica[25], a organizzazioni *non profit* con provata esperienza nel campo dell'assistenza sociale e prevedeva che per aggiudicarsi un lotto (porzione del territorio cittadino in cui operare) le organizzazioni potessero/dovessero costituirsi in ATS o ATI e gestire congiuntamente l'attività. Questa operazione ha portato di fatto alla costituzione di una partnership tra le organizzazioni suddette e l'amministrazione pubblica direttamente implicata, attraverso la rete territoriale dei servizi alla persona, nell'erogazione del servizio.

Questo è un classico esempio di promozione a livello della governance politico-amministrativa, che mantiene un ruolo di *primus inter pares*, in quanto direttamente implicata, oltre che nel governo della rete, anche nell'azione diretta. In questo caso la scelta di dare vita a un nuovo servizio optando per una configurazione in partnership appare – almeno a livello di politica sociale – particolarmente congruente con l'obiettivo esplicito dell'amministrazione comunale di dare vita a servizi di prossimità, secondo una prospettiva solidaristica: servizi cioè che esplicitamente si preoccupino non solo di rispondere a un ventaglio di bisogni espressi da segmenti di popolazione fragile (anziani, disabili, famiglie in difficoltà), ma promuovano rapporti sociali di solidarietà[26] o ancor di più siano in grado di rigenerare i legami sociali[27]. Risulta evidente la complessità di questa partnership, che appare caratterizzata da relazioni di interdipendenza, agite dai differenti attori sociali su un piano che fatica a essere totalmente orizzontale, anche se ha provato a dotarsi di una ridotta organizzazione gerarchica, in quanto ogni soggetto sociale è ritenuto fondamentale al pari degli altri. Le parti vengono cioè considerate «come se si disponessero sullo stesso piano, ciascuna dotata di uno stesso potere di interazione, ciascuna essendo un'unità capace di azione autonoma»[28].

Ciò che emerge dall'analisi condotta è una rilevante differenziazione dei soggetti implicati in relazione sia alla loro configurazione giuridica (fondazioni, cooperati-

25. Titolo della gara pubblica: *Affidamento della gestione del servizio di custodia sociale nell'ambito del servizio di prossimità a sostegno della domiciliarità e della sicurezza a favore dei cittadini residenti negli stabili di edilizia residenziale pubblica – periodo 1.6.2007-30.6.2010.*

26. J. L. Laville, M. Nyssens, *Les services de proximité: un enjeu de société*, in "Wallonie", 48, 1996, pp. 13-22.

27. E. Scabini, G. Rossi (a cura di), *Rigenerare i legami: la mediazione nelle relazioni familiari e comunitarie*, Vita e Pensiero, Milano 2003.

28. F. Folgheraiter, *Teoria e metodologia del servizio sociale: la prospettiva di rete*, FrancoAngeli, Milano 1998, p. 244.

TABELLA 8.8
I servizi analizzati, ente promotore e partnership

Ambito territoriale	Servizio	Ente promotore	Soggetti in partnership/in rete
Regione Liguria	Progetto *Caregiver*	Ambito territoriale 36, distretto del Medio Ponente, Genova	Istituto per gli studi sui servizi sociali ONLUS
	Le panchine nel parco, Alzheimer Cafè	Associazione famiglie di malati Alzheimer	Biblioteca Guerrazzi-Genova
Regione Lombardia	Sportello assistenza familiare	Ufficio di piano Comune di Cinisello	Cooperativa CAF-ACLI Caritas Cinisello Servizio MappaMondo
	Servizio custodia sociale	Comune di Milano	Aler, Don Gnocchi ONLUS, Fondazione Fratelli San Francesco, Cooperativa La Strada, Cooperativa Nuovi orizzonti, Progetto Arca, Consorzio Farsi prossimo, Fondazione Aquilone
	Alzheimer Cafè... Per non essere più soli	Associazione primo ascolto Alzheimer-Mariano Dalmine	Rete di Alzheimer Cafè in provincia
	Alzheimer Cafè-Fondazione Manuli	Fondazione Manuli	Istituto dei ciechi-Milano
Regione Sicilia	Anziani in affido	Comune di Castelvetrano	Rete di famiglie giovani e anziane
	Servizio di mediazione intergenerazionale	Comune di Ragusa	
	Progetto *Fili d'argento*	Associazione CAT ONLUS-Caltanissetta	Comune

ve, associazioni), sia ai loro ambiti e stili consolidati di intervento (esclusivamente rivolti agli anziani o piuttosto a tutte le forme di povertà ed esclusione sociale). Vi sono però anche forti elementi di somiglianza riconducibili al comune impegno

professionale a favore delle singole persone e dell'intera comunità (vocazione prosociale), la consolidata esperienza acquisita sul campo, la presenza di sistemi di verifica interni finalizzati al miglioramento della qualità delle prestazioni.

Gli enti aggiudicatari portano con sé storie, visioni e capacità operative che meritano di essere esplicitate e valorizzate in quanto contribuiscono in modo qualificante ad attuare gli specifici obiettivi del servizio di custode sociale.

Ma quali motivi hanno portato i soggetti a rendersi disponibili a questa collaborazione reciproca per realizzare il Servizio di custodia sociale? Volendo sintetizzare le motivazioni e le esperienze che emergono dall'analisi delle singole realtà, si possono identificare alcuni elementi ricorrenti tra gli enti, che contribuiscono a creare un patrimonio culturale ed esperienziale condiviso, riconducibili a:

– l'esperienza consolidata in vari servizi di domiciliarità e di sostegno per anziani, minori e famiglie;
– la partecipazione alla sperimentazione del servizio di custodia sociale;
– la scelta di operare prioritariamente nel territorio in cui si è inseriti;
– il desiderio di rispondere a bisogni sentiti come emergenza attuale e futura.

L'attività nei vari servizi di prossimità o di sostegno rivolti ad anziani, ma anche a minori e famiglie, sembra essere un elemento trasversale, poiché presente in tutti gli enti che, pur con modalità diverse, hanno a disposizione una buona offerta di servizi. Questo, se da una parte sembra un dato ovvio e scontato, dall'altro implicherà un nuovo sforzo per declinare le competenze di area, in modalità di intervento necessariamente diverse. Appare evidente che ci si sta incamminando verso la costruzione di una pratica di prossimità che pone al centro gli utenti con le loro reti, che per quanto siano deboli e deficitarie, sono però importanti e irrinunciabili per le famiglie con anziani fragili.

In altri due casi ci troviamo in presenza di reti promosse dalla pubblica amministrazione: il progetto *Caregiver* di Genova e lo Sportello di assistenza familiare di Cinisello. Si tratta di progetti di una notevole portata e impatto sulla popolazione. Nascono per iniziativa esplicita della pubblica amministrazione, Comune o ufficio di piano, ma si caratterizzano fin dal loro nascere come esperienze in partnership tra soggetti appartenenti al terzo settore e alla pubblica amministrazione.

In tutti questi progetti, le risorse messe in campo dal punto di vista economico sono decisamente elevate; l'organizzazione in partnership funziona da moltiplicatore di risorse, in quanto l'obiettivo di questi servizi è proprio quello di fornire sia risposte puntuali (aiuto, informazione, piccole incombenze domestiche) sia soprattutto di costruire una sorta di rete di salvataggio intorno all'anziano e a colui che di lui si occupa, i *caregivers* informali o anche le assistenti a pagamento (badanti).

Particolare interesse riveste lo Sportello di assistenza familiare, proprio perché intercetta un bisogno diffuso delle famiglie, che è quello di essere accompagnate nella ricerca e individuazione di aiuti (anche a pagamento) che possano garantire standard di serietà e di adeguatezza al bisogno. Anche in questo caso l'obiettivo del servizio è proprio fare rete, intercettare una domanda di aiuto e una domanda di lavoro e consentire di promuovere qualità nel lavoro di cura delle assistenti domiciliari e di sostenere le famiglie che scelgono di mantenere a casa il proprio anziano.

Oltre a queste reti di una certa ampiezza, sono presenti anche esperienze che nascono da un solo soggetto e non si connotano per una configurazione reticolare. Nella nostra analisi sono soprattutto le iniziative che nascono da associazioni di volontariato che si sono orientate a rispondere a un tipo specifico di bisogno, quello degli anziani portatori di Alzheimer o comunque soli e in difficoltà. In questi casi la dimensione reticolare non è formalizzata, al massimo siamo in presenza di un supporto/finanziamento da parte del Comune, ma sta soprattutto nella dinamica stessa dell'intervento, che pone una particolare attenzione allo sviluppo e sostegno delle reti primarie.

Il modello dell'Alzheimer Cafè, come è stato ben presentato nelle esperienze analizzate, realizzate in contesti territoriali differenti, presenta alcune caratteristiche peculiari che ne fanno un servizio prezioso, proprio perché si fa carico di una delle patologie più invalidanti che possono colpire l'anziano. L'idea semplice, ma assolutamente centrata, è di offrire uno spazio pubblico in cui familiari e malati possano passare qualche ora all'esterno della casa, che in molti casi rischia di diventare una prigione. Qui la rete che si attiva è quella tra beneficiari, familiari e anziani, che possono trovare un contesto di accoglienza e riconoscimento del prezioso lavoro di cura che stanno svolgendo.

Un'altra esperienza da segnalare è quella relativa al progetto *Anziani in affido* del Comune di Castelvetrano, che opera con reti di famiglie risorsa, sia affidatarie che di sostegno, creando l'occasione per recuperare da parte di entrambi i tipi di famiglie il senso di autoefficacia e di legame con la comunità e di superare lo stato di disagio economico volgendolo in esperienza di maturazione e di crescita.

Un elemento che accomuna tutti questi casi è la tensione a fare rete, sia nello sforzo progettuale sia nel momento della realizzazione degli interventi.

Da ultimo, il Servizio di mediazione intergenerazionale si propone come un intervento di tipo professionale che include nella stessa azione un'attenzione specifica alle famiglie e un loro coinvolgimento diretto per la realizzazione stessa dell'intervento. In questo caso il soggetto proponente è un'amministrazione pubblica che però realizza l'azione solo a condizione di ottenere un'alleanza esplicita con i beneficiari stessi, che diventano a un tempo fruitori e attori del processo di supporto e di aiuto. Inoltre in questi casi i beneficiari espliciti sono le famiglie e non solamente gli anziani.

8.5.2. Promuovere la riflessività familiare

In sintesi, a partire dalle analisi effettuate, è possibile provare a differenziare i progetti in base al loro grado di familiarizzazione, cioè a come si collocano rispetto alla capacità/consapevolezza di promuovere la riflessività familiare, intesa nel suo grado massimo, come capacità di promuovere nelle famiglie una maggior competenza nell'agire la transizione, producendo un maggior bene relazionale.

Nella TAB. 8.9 è possibile distinguere i differenti progetti sulla base di un esplicito orientamento relazionale. Al livello minimo si collocano quei progetti che si pongono come obiettivo esplicito di aiutare l'anziano, tenendo in considerazione le sue

TABELLA 8.9
Livello di familiarizzazione dei servizi

Livello	Tipologia di servizio	Centratura su	Pratica
Livello minimo	Servizio di custodia sociale-Milano Progetto *Fili d'argento*-Caltanissetta	Attenzione alle reti	Contrasta l'isolamento e la solitudine dell'anziano con un'attenzione generica alle relazioni primarie
Livello medio	*Caregiver*-Liguria Sportello di assistenza familiare-Cinisello Balsamo Le panchine nel parco-Cornigliano Genova Alzheimer Cafè... Per non essere più soli-Bergamo Alzheimer Cafè Fondazione Manuli-Milano	Enfasi sulla partecipazione dei beneficiari e loro coinvolgimento attivo	Si focalizzano sulle relazioni familiari e co-progettano interventi specifici per l'anziano
Livello max	Servizio di mediazione intergenerazionale-Ragusa *Anziani in affido*-Castelvetrano	Accompagnano alla costruzione del noi, alla definizione di un comune progetto di vita	Vedono la transizione familiare come occasione per attivare la riflessività familiare

reti. L'azione è finalizzata in genere a prevenire l'isolamento e la solitudine attraverso interventi di professionisti e volontari che attivano iniziative e risposte puntuali a bisogni immediati e di socializzazione.

A livello intermedio si collocano i servizi che coinvolgono direttamente i familiari e con loro costruiscono progettazioni puntuali. Si tratta di azioni di diversa natura che però hanno la specificità di sostenere i *caregivers* naturali. Pertanto i beneficiari dell'intervento non sono solamente gli anziani, ma anche coloro che di essi si occupano. L'idea è quindi quella di prevenire il *burn out*, o l'insorgere di patologie sociali, proprio in coloro che sono mobilitati in una funzione di *care*.

Il livello massimo di familiarizzazione l'abbiamo ritrovato in due progetti che, seppure in diversa misura, partono proprio dalla dinamica familiare, cioè in qualche misura da quello che abbiamo indicato come la *we-relation*, e con questa costruiscono l'azione di supporto. In questo modo sia nella mediazione intergenerazionale sia nell'affido l'intervento può essere considerato di tipo relazionale: si tratta cioè di un intervento che sostiene la transizione evitando che le forme familiari ristagnino o decadano in modalità fratturate o bloccate. L'intervento di mediazione, così, seppure in misura differente da quello dell'affido anziani, sostiene la famiglia e consente di includere nel proprio *modus vivendi* un certo grado di riflessività.

L'esito di questa azione e la conferma che ci si sta muovendo in senso relazionale è che sono coinvolti tutti o quasi tutti i membri della famiglia e che le persone comprendono di trarre beneficio dall'azione non solamente in funzione del bisogno dell'anziano, ma proprio in quanto noi familiare.

In sintesi, i casi considerati, nella presente ricerca, documentano l'esperienza in atto di una sinergia tra gli attori di welfare. Siamo in presenza di forme sperimentali di sussidiarietà che, a partire dalla risposta ai bisogni, individuano le risorse più prossime alle persone, valorizzando le disponibilità presenti nelle comunità di vita delle famiglie. In altri termini, la dimensione universalistica, propria degli enti istituzionali a livello locale, si coniuga con la forte spinta relazionale di tipo solidale che proviene dalle organizzazioni di volontariato; l'attenzione a controllare la spesa e a ridurre i costi di gestione, in un momento di contrazione delle risorse, appare come un elemento trasversale alle pratiche analizzate; ciò nondimeno la tendenza a elevare la professionalità degli operatori è costante e favorita dall'introduzione di pratiche di auto- e mutuo aiuto che chiama in causa i familiari come supervisori, seppure *sui generis*; inoltre la possibilità di potenziare le risorse disponibili, all'interno della comunità, in termini di denaro e di strutture, è incrementata dalla molteplicità dei soggetti implicati.

Ciò che resta come nodo critico è che tutte le esperienze analizzate (seppure con gradi differenti) denunciano una sorta di precarietà, di difficoltà a stabilizzarsi nei territori, paiono spesso essere nelle menti e nei cuori di pochi responsabili, sempre esposte alla possibilità che una contrazione di risorse, un cambio di amministrazione, possano spazzare via un'esperienza giudicata positiva, ma che fatica a diventare un patrimonio consolidato della comunità.

9
Servizi e interventi sociali per e con le famiglie lungo il ciclo di vita*

di *Giovanna Rossi*

9.1
Introduzione

Per comprendere in modo corretto quali caratteristiche debba avere un servizio alla famiglia, mi pare indispensabile partire dalla constatazione che ogni servizio alla persona è uno strumento per la realizzazione del welfare, in altre parole del benessere. Focalizzarsi su di esso consente di definire meglio la natura del servizio alla persona.

Il termine welfare, infatti, rimanda a un concetto materiale e oggettivo di benessere, troppo riduttivo rispetto al più comprensivo *well-being*, che evoca lo "star bene", ovvero una dimensione anche soggettiva: il benessere, dunque, non è definibile in modo standardizzato; lo star bene è, invece, il frutto di una combinazione (un *modus vivendi*) assolutamente personale e non standardizzabile di soluzioni ai propri problemi quotidiani, che solo i soggetti sono in grado di definire. Ciò determina una prima fondamentale conseguenza rispetto alle caratteristiche di un servizio alla persona: deve riuscire a coinvolgere attivamente i soggetti destinatari, essendo essi i maggiori "esperti" del benessere a cui aspirano.

Il passo successivo da compiere è quello che porta a considerare che la stabilizzazione di un *modus vivendi* soddisfacente (o, in altre parole, del *well-being*) non dipende solo dall'individuo: i legami con le altre persone non solo sono ineliminabili, ma anche fondamentali per il raggiungimento del benessere. I bisogni di ciascun individuo, infatti, sono sempre collegati a "transazioni" con altri che hanno a propria volta bisogni, e spesso i bisogni dei due soggetti in transazione entrano in competizione tra loro: tuttavia, se il benessere viene inteso in termini individuali e competitivi, ci sarà sempre un vincente e un perdente, qualcuno "starà bene" (benessere), qualcuno "starà male" (malessere). La soluzione sta nella cooperazione di tutti gli individui a un benessere delle relazioni in cui sono implicati, a partire da quelle familiari, accettando il paradosso che il benessere individuale non può derivare da una logica individualista, bensì da una strategia cooperativa. È questo il motivo principale per cui va abbandonata un'ottica individualista e settoriale, per assumere come

* I contenuti di questo saggio sono stati presentati dall'autrice alla Conferenza nazionale della famiglia, Milano, 5 novembre 2010.

punto di vista quello delle relazioni familiari. In questo senso, parlare di servizio alla persona è riduttivo, perché un servizio alla persona deve sempre tenere in considerazione, oltre alla persona, le sue reti di relazioni familiari. Avere questa attenzione significa intendere i problemi e i bisogni così come le relative soluzioni e risposte, concernenti una rete di relazioni, che deve essere rafforzata e supportata affinché, a propria volta, rafforzi e supporti i singoli individui che ne fanno parte. Così si genera un benessere relazionale.

Un terzo aspetto fondamentale di cui tenere conto è che il benessere familiare non è statico ma dinamico, perché è una combinazione molto variabile di elementi che mutano secondo le fasi del ciclo di vita della famiglia, che si trova ad affrontare diverse transizioni, con livelli più o meno elevati di criticità. Il termine "transizione" fa riferimento ai momenti critici di passaggio della vita familiare, che possono essere innescati dall'acquisizione di nuovi membri, come è il caso della nascita o adozione di un figlio, che provoca la transizione alla genitorialità, o dell'uscita di qualche membro della famiglia per morte o per rottura del nucleo familiare a seguito di divorzio[1]. Altre transizioni sono legate a fenomeni biologici, come l'adolescenza, o a cambiamenti del ruolo o della posizione sociale dei soggetti familiari, come la transizione all'età adulta, la migrazione di un figlio o di un genitore ecc. Alcune transizioni sono prevedibili, altre meno prevedibili, alcune vengono scelte, altre subite.

Oggi i passaggi della vita familiare hanno perso il carattere di precisi momenti ritualizzati (il momento propizio per il matrimonio, per avere i figli, per diventare adulti) com'era in passato. Diventa perciò sempre più importante prestare attenzione alle modalità con cui le famiglie affrontano le transizioni e al bilanciamento tra le sfide e le risorse di cui la famiglia dispone: i passaggi, sia che essi siano innescati da eventi positivi come la nascita o il matrimonio, sia negativi come una malattia o una morte, danno luogo all'inizio a un periodo di disorganizzazione. A tale periodo segue un periodo di ricerca di soluzioni. Le famiglie si muovono per tentativi ed errori alla ricerca di un nuovo funzionamento che consenta di rispondere alle sfide che la nuova situazione comporta. Nelle transizioni vengono allo scoperto i punti di forza e i punti di debolezza delle famiglie e anche la capacità della società di supportare le relazioni familiari, rendendo disponibili le risorse necessarie a raggiungere il nuovo equilibrio.

Va segnalato, inoltre, che alcuni fenomeni demografici, quali l'allungamento della vita, la dilazione del matrimonio e della nascita dei figli, hanno avuto un impatto determinante sui processi di transizione, in quanto la linearità che caratterizzava il percorso familiare nel passato (infanzia, adolescenza, giovinezza, uscita dalla famiglia, età anziana della generazione precedente) ha lasciato il posto a un intreccio generazionale complesso, che comporta il sovrapporsi di situazioni molto distanti tra

1. E. Scabini, V. Cigoli, *Il famigliare. Legami, simboli e transizioni*, Raffaello Cortina, Milano 2000; E. Scabini, P. Donati (a cura di), *Tempo e transizioni familiari*, Vita e Pensiero, Milano 2003; E. Scabini, R. Iafrate, *Psicologia dei legami familiari*, il Mulino, Bologna 2003; E. Scabini, G. Rossi (a cura di), *Rigenerare i legami: la mediazione nelle relazioni familiari e comunitarie*, Vita e Pensiero, Milano 2003.

loro, che di solito vedono al centro la figura della donna della generazione centrale: essa spesso deve mediare tra compiti di cura molto eterogenei (la relazione di coppia, la relazione genitoriale con figli adulti coabitanti, la cura dei nipoti, la cura dei genitori anziani non autosufficienti) [2].

Nella TAB. 9.1 vengono individuate le principali transizioni familiari (prima riga), evidenziando l'intreccio generazionale (seconda riga) e identificando alcune delle sfide che le famiglie devono affrontare in ciascuna fase, distinguendo tra "normalità" e "rischio".

Proprio il fatto che le diverse transizioni sono il più delle volte intrecciate tra loro comporta per le famiglie l'investimento di parecchie energie per combinare interventi e servizi spesso non progettati per rispondere alle esigenze di un unico soggetto, con problematiche differenti, ma organizzati secondo logiche settoriali.

Seguendo questa logica, l'efficacia dei servizi alla famiglia va osservata non come relativa agli interventi presi singolarmente, bensì al loro intreccio, perché solo se l'intera rete dei servizi sarà in grado di supportare la famiglia in tutte le diverse transizioni, abbandonando logiche settoriali, si potrà dire di aver generato benessere familiare.

Da questo punto di vista, la strategia della standardizzazione come criterio per migliorare e garantire la qualità dei servizi funziona solo fino a un certo punto. Il benessere, infatti, cresce quanto più l'intervento è personalizzato e flessibile (in altre parole, "familiare"), quanto più l'offerta di soluzioni è ampia e diversificata in modo tale da rispondere alle esigenze specifiche di ogni famiglia e di ogni fase del ciclo di vita familiare: per fare un altro esempio, se a una famiglia può risultare più utile usufruire di un congedo parentale, a un'altra può parere più opportuno accordarsi con altre famiglie per aprire un nido famiglia e accudirvi il bambino fin dai primi mesi di vita, e non c'è una soluzione per la quale si può stabilire *a priori* che generi più benessere che l'altra.

Così, la produzione del benessere non deve mai essere intesa, nell'ambito dei servizi alla persona, come un'azione a senso unico dal pubblico alle famiglie, ma come la promozione di un ruolo attivo delle famiglie nella sperimentazione di soluzioni vicine ai loro "mondi vitali": il coinvolgimento delle famiglie e delle reti di famiglie nella progettazione e realizzazione degli interventi e dei servizi è quindi un altro fattore fondamentale nella produzione del benessere relazionale. È proprio il principio di sussidiarietà [3] a riconoscere che i più qualificati a leggere i propri bisogni e a trovare le strategie più flessibili e personalizzate per rispondere ad essi sono i soggetti che li vivono in modo diretto e le loro reti di relazioni, a partire da quelle familiari, nella consapevolezza che spesso tuttavia non dispongono delle risorse materiali e culturali sufficienti per attivarsi personalmente e quindi vanno supportati adeguatamente. Si tratta, dunque, di rinunciare a interventi totalmente sostitutivi, di tipo assistenzialistico, e di fornire gli strumenti idonei a valorizzare la capacità della

2. P. Di Nicola (a cura di), *Prendersi cura delle famiglie*, Carocci, Roma 2003.

3. S. Belardinelli (a cura di), *Welfare community e sussidiarietà*, EGEA-Giuffrè, Milano 2005; P. Donati, I. Colozzi (a cura di), *La sussidiarietà: che cos'è e come funziona*, Carocci, Roma 2005.

TABELLA 9.1
Transizioni familiari e intreccio generazionale

Generazione B	Costituzione della coppia	Famiglia con figli piccoli	Famiglia con figli adolescenti	Famiglia con figli giovani-adulti	Famiglia con anziani
Generazione A	Famiglia con adulti attivi, eventualmente con giovani-adulti	Famiglia con adulti-anziani attivi verso la generazione B	Famiglia con adulti-anziani attivi o passivi verso la generazione B	Famiglia con anziani passivi verso la generazione B	–
Criticità "normali" delle relazioni familiari	– acquisto/affitto di una nuova abitazione – conciliazione famiglia/lavoro – cura della relazione di coppia	– conciliazione famiglia/lavoro – cura dei figli piccoli – cura della relazione di coppia	– conciliazione famiglia/lavoro – relazioni con figli adolescenti – cura figli adolescenti – cura generazione anziana – cura della relazione di coppia	– cura generazione anziana	– cura generazione anziana
Fattori critici "rischiosi" delle relazioni familiari	– povertà – migrazione	– maternità indesiderate – povertà – nascita figlio disabile – separazione/divorzio – monogenitori – migrazione	– povertà – cura dei disabili – cura degli anziani non autosufficienti – alcolismo – tossicodipendenza – separazione/divorzio – monogenitori – migrazione	– povertà – cura dei disabili – cura degli anziani non autosufficienti – alcolismo – tossicodipendenza – separazione/divorzio – monogenitori	– povertà – cura dei disabili – cura degli anziani non autosufficienti

famiglia di essere un'insostituibile unità di servizi primari personalizzati e flessibili, che aumenta la sua capacità di rispondere ai propri bisogni, mettendosi in rete con altre famiglie con le quali condividere risorse e competenze.

Per questo motivo, oggi, la partecipazione dei soggetti del privato sociale e, in particolare, delle associazioni di famiglie alla progettazione e realizzazione dei servizi alla famiglia è imprescindibile ed è il mezzo attraverso il quale le famiglie possono diventare veramente protagoniste secondo il principio di sussidiarietà: l'associazionismo familiare sta assumendo un ruolo e uno spazio sempre più rilevanti nell'erogazione di servizi alla famiglia, perché si tratta di una tipologia di terzo settore che in modo non equivoco mette al centro la relazione familiare e i suoi bisogni del tutto specifici[4].

Quali caratteristiche allora dovrà avere un servizio alla famiglia per essere considerato un buon servizio alla famiglia, o – secondo una terminologia più appropriata e oggi molto utilizzata, anche se non sempre a proposito – una "buona pratica"?

Partiamo da una definizione generica di "servizio alla persona", intendendolo come un preciso intervento sociale che intende promuovere secondo una prospettiva compiutamente sussidiaria il benessere relazionale della persona, soggetto attivo dell'intervento[5]. Tenendo conto di quanto detto, i servizi alla persona si qualificano per l'offerta di un servizio relazionale che prevede la collaborazione tra chi offre l'intervento e chi lo riceve in un'ottica di *sharing* o di reciprocità[6]; ciò consente di calibrare l'azione rispetto alle esigenze specifiche di un individuo considerato nel suo contesto relazionale. Il superamento della prospettiva individualista nella lettura dei bisogni e nelle offerte di soluzioni, a vantaggio di un approccio relazionale, ha rilevanti ricadute operative. In questa prospettiva il "problema sociale" è considerato di origine relazionale perché esiste quando viene meno o risulta insufficiente una capacità di azione della rete di relazioni a cui il soggetto appartiene[7]. Relazionale è la possibile soluzione quando «la relazione di aiuto si configura come un'effettiva connessione reciproca tra i poli interessati, cioè la relazione di aiuto promana da tutti i punti coinvolti e l'andamento nel corso del tempo si organizza e si produce, strada facendo, in funzione degli input relazionali e delle necessità contingenti»[8].

Affinché i servizi si configurino in questo modo, è essenziale che la relazionalità del processo sia continuativa, dalla fase dell'ideazione e progettazione, alla realizzazione, al lavoro concreto degli operatori. *In primis*, la definizione stessa del proble-

4. E. Carrà, *L'associazionismo familiare*, in "Rassegna bibliografica Infanzia e Adolescenza", 8, 2008, 2, pp. 5-25; L. Boccacin, *Terzo settore e partnership sociali: buone pratiche di welfare sussidiario*, Vita e Pensiero, Milano 2009.

5. R. Prandini, *I servizi relazionali per la famiglia*, in E. Scabini, G. Rossi (a cura di), *Le parole della famiglia*, Vita e Pensiero, Milano 2006, pp. 199-212.

6. G. Rossi, *Servizi alla persona e sussidiarietà*, in Belardinelli (a cura di), *Welfare community*, cit., pp. 91-110.

7. F. Folgheraiter, *L'utente che non c'è*, Erickson, Trento 2000; Id., *La logica sociale dell'aiuto. Fondamenti per una teoria relazionale del welfare*, Erickson, Trento 2007.

8. Id., *Teoria e metodologia del servizio sociale*, FrancoAngeli, Milano 1998, p. 425.

ma cui si deve rispondere deve avvenire attraverso un confronto tra tutti i soggetti in qualche modo implicati – i cosiddetti *stakeholders* – e tale confronto deve continuare lungo tutto il processo, attraverso una verifica costante degli effetti delle decisioni prese, per eventualmente ricalibrare gli interventi e/o coinvolgere altri soggetti della rete, che si rendano via via disponibili.

Realizzare servizi di questo tipo, che aderiscano integralmente al modello dell'*empowerment*, è un obiettivo non semplice da raggiungere: non è sufficiente cambiare la denominazione dei servizi di welfare, passando da servizi assistenziali a servizi alla persona; è invece indispensabile intendere la personalizzazione dei servizi come "familiarizzazione". Infatti, familiarizzazione e personalizzazione non sono due concetti alternativi, ma vengono utilizzati, da chi abbraccia la prospettiva relazionale, quasi come sinonimi: l'idea di familiarizzazione arricchisce l'idea di personalizzazione con la considerazione del fatto che colui al quale è destinato il servizio (l'utente) non è l'individuo, ma un soggetto *con* la rete di relazioni in cui è inserito, innanzitutto quella familiare, che rappresenta il primo "produttore" del benessere delle persone[9].

Riconoscendo il ruolo primario della famiglia nella produzione del benessere delle persone e della società, non è più sufficiente parlare di personalizzazione dei servizi, ma è indispensabile connettere tale idea a quella dell'attivazione dei codici di azione più specificamente familiari. Possiamo ora provare a indicare le dimensioni di un "buona pratica" nel campo dei servizi alla famiglia, considerando in particolare quattro aspetti[10].

1. Innanzitutto, la qualità delle risorse impiegate e l'efficienza dei processi di erogazione del servizio. Tuttavia, se ciò è sufficiente a qualificare un servizio alla persona, nel momento in cui parliamo più propriamente di "servizio alla famiglia" è indispensabile tenere conto del fatto che le famiglie vengano coinvolte come risorse attive e non compaiano soltanto come beneficiari indiretti di un intervento sull'individuo. In altre parole, un servizio *con* le famiglie. Ciò è più probabile che avvenga se vengono implicate le reti di famiglie e le loro associazioni, che costituiscono una forma di auto-organizzazione e di attivazione massimamente relazionale.
2. In secondo luogo, l'obiettivo del servizio deve essere chiaramente inteso come un benessere della famiglia e non solo di un suo membro e il servizio stesso deve far parte di un piano più complesso di politiche sociali tese a supportare tutte le transizioni familiari, attraverso una pluralità di strumenti che consentano alle famiglie di scegliere liberamente la soluzione più in sintonia con le proprie specifiche esigenze.
3. In terzo luogo, ci si deve interrogare circa gli attori che hanno progettato e realizzato l'intervento, verificando che siano state attivate le reti relazionali dei sog-

9. E. Carrà, *Dentro le politiche familiari. Storia di una ricerca relazionale sulla l.r. 23/99. «Politiche regionali per la famiglia» della Regione Lombardia*, LED, Milano 2003.

10. P. Donati, *Un nuovo modo di analizzare, valutare e implementare le buone prassi nei servizi alla famiglia: il modello relazionale*, in P. Donati, R. Prandini (a cura di), *Buone pratiche e servizi innovativi per la famiglia*, FrancoAngeli, Milano 2006, pp. 546-67; E. Carrà, *Buone pratiche e capitale sociale. Servizi alla persona pubblici e di privato sociale a confronto*, LED, Milano 2008.

getti, e circa la modalità di progettazione, che deve essere a pieno titolo partecipata[11]. La situazione ottimale è quella in cui il servizio o l'intervento nascono da un processo auto-organizzativo delle famiglie o dalle loro reti associative e si sviluppano attivando partnership tra soggetti misti (pubblici, privati, di privato sociale). L'associazionismo familiare si sta sempre più orientando in questa direzione, facendo leva soprattutto sulle reti di secondo e terzo livello (quale il Forum delle associazioni familiari), che si alleano ai soggetti pubblici per realizzare servizi innovativi per le famiglie.

4. Da ultimo, per dichiarare il servizio una buona pratica, va preso in considerazione il modello culturale entro il quale viene attuato o – come dice Donati – la qualità etica dei fini perseguiti; quest'ultima è in stretta relazione con l'*empowerment* dei soggetti e *in primis* delle loro relazioni familiari, che devono risultare né solo *producers* né solo *consumers*, ma *prosumers* di beni relazionali[12], ovvero prodotti e fruiti insieme nell'ambito delle reti familiari dei soggetti; in ultima analisi, bisogna verificare che venga rispettato il principio di sussidiarietà nel loro coinvolgimento e l'esigenza di *pluralizzazione*, tipica di un welfare sussidiario.

Volendo usare un concetto sintetico per definire la buona pratica, riassuntivo delle caratteristiche appena illustrate, si può affermare che una pratica nel campo dei servizi alla famiglia è buona se rigenera il capitale sociale familiare, comunitario e generalizzato, ovvero se incrementa la rete di relazioni tra i soggetti, la fiducia che circola in tali reti, la reciprocità delle relazioni e l'orientamento cooperativo[13].

9.2
Analisi della normativa regionale

Il punto di riferimento per l'articolazione dei servizi alla persona e alla famiglia in Italia, dal 2000, è – com'è noto – la legge 328, che – facendo leva sul principio di sussidiarietà – dà avvio alla pluralizzazione del welfare nella programmazione degli interventi di politica sociale. L'impianto della legge, tuttavia, mostra ancora la persistenza di elementi appartenenti al modello precedente: è stato in più occasioni messo in evidenza come la sussidiarietà resti su un piano verticale (tant'è vero che si parla di "sistema" e non di "rete" dei servizi) e la famiglia è chiamata in causa come portatrice di problematiche e quindi come causa di discriminazione per gli individui, più che come risorsa relazionale. La famiglia, nella legge, sembra essere risorsa solo come ausilio alle strutture istituzionali e di terzo settore in situazioni patologiche (disabili, anziani non autosufficienti, minori a rischio ecc.). Ne emerge un'immagine di famiglia ancora quale oggetto di politiche sociali, destinataria di servizi (referente assistenziale) piuttosto che interlocutore attivo, soggetto da valorizzare come unità

11. E. Carrà, *Un'osservazione che progetta. Strumenti per l'analisi e la progettazione relazionale di interventi nel sociale*, LED, Milano 2008.

12. Donati, *Un nuovo modo di analizzare*, cit.

13. Id., *L'approccio relazionale al capitale sociale*, in Id. (a cura di), *Il capitale sociale. L'approccio relazionale*, in "Sociologia e Politiche sociali", 10, 2007, 1, pp. 9-39.

specifica di servizi primari. Nei decreti attuativi, invece, la prospettiva diventa maggiormente sussidiaria in senso orizzontale e il riferimento alla famiglia, in quanto soggetto delle politiche, è decisamente più chiaro. Al di là dei pregi e dei limiti della legge 328/2000, essa – insieme alla riforma del Titolo V della Costituzione – sancisce la quasi totale responsabilità delle Regioni per programmazione, coordinamento e indirizzo degli interventi sociali ed è quindi a questo livello che è necessario svolgere un'analisi più approfondita se vogliamo avere un quadro più realistico di come ci si sta muovendo nel nostro paese nel campo dei servizi alla famiglia. Da questo punto di vista, è necessario distinguere tra Regioni che – attraverso leggi precedenti – hanno costituito una fonte di ispirazione per la 328 e Regioni che hanno emanato leggi specifiche, recependo i dettami della legge nazionale. Tra le prime (chi ha anticipato) possiamo ricordare le Marche (legge regionale 22/1992), il Friuli Venezia Giulia (legge regionale 24/1993) e la Liguria (legge regionale 11/1994); altre due Regioni (l'Emilia-Romagna, con la legge regionale 27/1989, e il Trentino-Alto Adige, con il cosiddetto "pacchetto famiglia", costituito dalle leggi regionali 4/1992, 7/1992 e 3/1993) si distinguono per soluzioni legislative che, anche se non possono essere considerate formalmente leggi sulla famiglia, denotano un chiaro orientamento a promuovere l'istituzione familiare. Precede di un anno la legge 328/2000 il provvedimento della Regione Lombardia (la legge regionale 23/1999, *Politiche regionali per la famiglia*), che ha rappresentato il primo tentativo organico di orientare in modo autenticamente sussidiario gli interventi a favore della famiglia. Tale legge – pur con alcuni limiti – è stata ed è tuttora il modello per la maggior parte delle altre Regioni che, dopo la Lombardia, hanno legiferato in quest'ambito.

Un quadro aggiornato delle leggi regionali specificamente dirette alla famiglia, integrato con i provvedimenti più recenti, è offerto dalla TAB. 9.2, che riporta le leggi sulla famiglia (in neretto) e altre norme che intervengono in maniera indiretta (nell'ambito di provvedimenti di riordino complessivo dei servizi alla persona), ma particolarmente significativa, in materia familiare. Senza entrare nel dettaglio dei diversi provvedimenti ed evitando di fare una graduatoria delle leggi, che non avrebbe alcun significato, in quanto ciò che fa la vera differenza è il livello di finanziamento e realizzazione di quanto previsto, presenteremo brevemente i principali elementi innovativi che tali normative hanno introdotto nel campo delle politiche sociali, evidenziandone punti di forza e di debolezza[14].

Innanzitutto, la maggior parte delle leggi riconosce chiaramente la famiglia e non l'individuo come soggetto e oggetto degli interventi. Alcune normative molto recenti parlano esplicitamente di benessere delle relazioni familiari (Friuli Venezia Giulia). Tutte le leggi sulla famiglia valorizzano e promuovono l'associazionismo familiare, prevedendo la costituzione di specifici organismi consultivi a cui chiamano a partecipare le associazioni di famiglie, oltre, generalmente, ad altri soggetti del terzo settore. La caratterizzazione di tali organi rispecchia spesso quella della Consulta re-

14. G. Rossi, *Le politiche regionali per la famiglia a confronto e la legge 23/99 della Regione Lombardia*, in "Politiche sociali e Servizi", 2, 2002, pp. 253-70; Id., *Politiche familiari*, in AIS, *Mosaico Italia*, FrancoAngeli, Milano 2010, pp. 399-404.

gionale delle associazioni di solidarietà familiare della Lombardia; in altre parole, si tratta di strumenti che hanno per l'appunto una finalità consultiva, piuttosto generica. Solo le legislazioni più recenti (Friuli Venezia Giulia e Provincia di Trento) auspicano un ruolo attivo nella progettazione delle politiche e nella valutazione delle stesse e ritengono essenziale che ogni intervento legislativo relativo alle politiche familiari riceva l'approvazione della Consulta (cfr. legge provinciale 2/3/2011, n. 1, *Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*).

TABELLA 9.2
Regioni che hanno legiferato a favore della famiglia

Abruzzo	**Legge regionale 95/1995 (*Provvidenze in favore della famiglia*)** Anno 2006: Piano regionale di interventi in favore delle famiglie con utilizzo delle risorse della legge regionale 95/1995
Basilicata	**Legge regionale 45/2000 (*Interventi a favore della famiglia*)** Legge regionale 4/2007 (*Rete integrata servizi cittadinanza sociale*) Legge regionale 14/2007 (*Modifiche e integrazioni alla legge regionale 4/2007*)
Calabria	**Legge regionale 1/2004 (*Politiche regionali per la famiglia*)**
Campania	Legge regionale 2/2004 (*Istituzione in via sperimentale del reddito di cittadinanza*)
Emilia-Romagna	Legge regionale 27/1989 (*Norme concernenti la realizzazione di politiche di sostegno alle scelte di procreazione e agli impegni di cura verso i figli*) Legge regionale 1/2000 (*Norme in materia di servizi educativi per la prima infanzia*) Legge regionale 8/2004 (*Modifiche alla legge regionale 1/2000*)
Friuli Venezia Giulia	**Legge regionale 11/2006 (*Interventi a sostegno della famiglia e della genitorialità*)**
Lazio	**Legge regionale 32/2001 (*Interventi a sostegno della famiglia*)** Legge regionale 26/2008 (*Norme per la tutela dei minori e la diffusione della cultura della mediazione familiare*)
Liguria	Legge quadro 12/2006 (*Promozione del sistema integrato di servizi sociali e sociosanitari*) Legge regionale 34/2008 (*Norme per il sostegno dei genitori separati in situazione di difficoltà*) Legge regionale 6/2009 (*Promozione delle politiche per i minori e i giovani*)
Lombardia	**Legge regionale 23/1999 (*Politiche regionali per la famiglia*)** Legge regionale 34/2004 (*Politiche regionali per i minori*)
Marche	**Legge regionale 10/2000 (*Interventi a favore delle famiglie – modifica della legge regionale 30/1998*)** Legge regionale 18/2002 (*Istituzione Garante per l'infanzia e l'adolescenza*)

TABELLA 9.2 (*segue*)

Molise	Legge regionale 1/2000 (*Riordino delle attività socio-assistenziali*)
Piemonte	Legge regionale 1/2004 (*Testo unico sui servizi sociali*) Legge regionale 37/2009 (*Norme per il sostegno dei genitori separati e divorziati in situazione di difficoltà*)
Puglia	Legge regionale 19/2006 (*Disciplina del sistema integrato dei servizi sociali per la dignità e il benessere delle donne e degli uomini di Puglia*, Titolo II, *Famiglia nel sistema integrato dei servizi*)
Sardegna	Legge regionale 8/1979 (*Istituzione e disciplina dei consultori familiari*) Legge regionale 8/2007 (*Istituzione di centri antiviolenza e case di accoglienza per donne e minori maltrattati*)
Sicilia	**Legge regionale 10/2003 (*Norme per la tutela e la valorizzazione della famiglia*)**
Toscana	**Legge regionale 41/2005, art. 52 (*Politiche per le famiglie*)** Sistema integrato di interventi e servizi per la tutela dei diritti di cittadinanza sociale
Trentino-Alto Adige	**Legge regionale 1/2005 (*Pacchetto famiglia*)** Provincia autonoma di Trento: **Piano di interventi in materia di politiche familiari 2007-08** **Legge regionale 3/2008 (*Modifiche alle leggi regionali in materia di pacchetto famiglia e previdenza sociale*)** **Legge provinciale 1/2011 (*Sistema integrato delle politiche strutturali per la promozione del benessere familiare e della natalità*)**
Umbria	**Legge regionale 13/2010 (*Disciplina dei servizi e degli interventi a favore della famiglia*)**
Valle d'Aosta	**Legge regionale 44/1998 (*Iniziative a favore della famiglia*)** Legge regionale 11/2006 (*Servizi educativi prima infanzia*)
Veneto	Legge regionale 9/2005, art. 26 (*Assegno di cura*) D.G.R. 3721/2009 (*Programma di sviluppo del progetto Marchio Famiglia: approvazione della progettualità "Distretto Famiglia" e modalità di attuazione*)

Alcuni provvedimenti si limitano a fornire indicazioni sulle direzioni nelle quali bisogna muoversi a livello locale (servizi educativi alla prima infanzia, piuttosto che assistenza domiciliare, o mediazione familiare, per fare solo alcuni dei numerosi esempi possibili – vedi Umbria) suggerendo chiaramente quale deve essere la filosofia, la cultura che deve animare i servizi; altre Regioni, invece, sostengono specificamente alcune tipologie di servizio, in particolare per la prima infanzia, quali il nido famiglia, la *Tagesmutter*, l'educatore familiare o la madre di giorno.

Tutte le Regioni valorizzano e incentivano il privato sociale, l'auto-organizzazione delle famiglie e l'associazionismo familiare, ma solo in alcuni casi specifici (ricordiamo, *in primis*, la Lombardia, ma poi recentemente il Friuli Venezia Giulia e il Trentino) finanziano direttamente (attraverso le ASL) progetti innovativi e sperimentali per sostenere la famiglia nei compiti di cura.

Per quanto riguarda quello che abbiamo indicato come uno dei criteri più importanti nella pianificazione delle politiche familiari, la considerazione delle transizioni familiari, si può affermare che non c'è attualmente nessun provvedimento in cui esso sia stato accolto in modo esplicito: da questo punto di vista, tuttavia, si possono distinguere normative che occupandosi della famiglia esprimono una visione ampia del lavoro di cura familiare, includendo anche l'attenzione per la fase adolescenziale e l'età anziana e altre che hanno una marcata focalizzazione sulla prima infanzia. In questi casi, la legge sulla famiglia spesso assume il ruolo di legge "di settore", rivolta al supporto delle famiglie con minori.

Insieme all'ottica processuale e dinamica del benessere familiare, che può essere perseguita solo prendendo in considerazione tutte le transizioni familiari, un altro aspetto su cui le leggi fanno molta fatica a raggiungere un livello adeguato è la promozione dell'intersettorialità, che è in effetti l'unico strumento per superare in modo definitivo la prospettiva individualista nella risposta ai bisogni delle persone e delle famiglie. Un esempio promettente in questo senso sembra essere la legge della Provincia di Trento (cfr. la già citata legge provinciale 1/2011), che punta in modo esplicito all'integrazione tra le diverse politiche e sceglie anche la strada innovativa delle Alleanze locali per la famiglia (con il Distretto famiglia) per dare visibilità a tale approccio politico intersettoriale.

Analizzando brevemente le Regioni che non hanno emanato una legge di politica familiare, ma che si sono occupate in modo specifico delle politiche familiari nella programmazione sociale, citiamo a titolo esemplificativo due iniziative che possono essere inscritte in una prospettiva sussidiaria nei confronti della famiglia: i Centri per le famiglie, utilizzati in Emilia-Romagna e Piemonte, e il Marchio famiglia, promosso dal Veneto.

Attraverso i Centri per le famiglie vengono progettate e realizzate iniziative integrate per le famiglie a livello locale; essi svolgono attività molteplici e differenziate: dagli sportelli informativi ai gruppi di discussione, dagli spazi d'ascolto al *counselling*, dall'animazione alle opportunità ludiche, dalle consulenze psicologiche a quelle legali, coinvolgendo in modo ampio il terzo settore. Il Marchio famiglia, invece, s'inquadra entro il progetto *Distretto famiglia*, che favorisce in particolare proposte e sperimentazioni che consentano un modello sostenibile di conciliazione dei tempi familiari e professionali. Nasce nel 2006 con l'obiettivo di promuovere una cultura "amica della famiglia"; il marchio viene attribuito a iniziative locali che utilizzano una progettazione partecipata e trasversale, coinvolgendo i molteplici attori presenti nel territorio e sollecitando le risorse già esistenti: in questo modo, l'attuazione delle politiche familiari, pur non essendo inquadrata in una legge regionale *ad hoc*, è promossa in modo deciso a livello locale.

9.3
Servizi innovativi per e con la famiglia lungo le transizioni

L'analisi della legislazione regionale e di tutte le informazioni sugli interventi messi in atto nel campo dei servizi alla persona e alla famiglia (quest'ultima effettuata attraverso una ricognizione delle informazioni disponibili sui siti Internet) ci ha con-

sentito di fare una mappatura degli ambiti di cura familiare più o meno presidiati, seguendo il filo rosso delle transizioni familiari.

Come già l'osservazione delle leggi regionali ha messo in evidenza, il risultato più evidente di tale analisi è che se da una parte c'è sempre maggiore convergenza sull'idea che le relazioni familiari vadano valorizzate e messe al centro della programmazione politico-sociale, dall'altra parte appare ancora piuttosto debole la capacità di accompagnare la famiglia in modo flessibile lungo le fasi del suo ciclo di vita, senza mai ricadere in un'ottica settoriale o evitando di lasciare scoperte alcune aree cruciali: è piuttosto chiaro come la fase adolescenziale e quella dell'età anziana siano affrontate il più delle volte con interventi di tipo tradizionale o "istituzionale", che non vedono la famiglia dietro l'adolescente o l'anziano, che non la coinvolgono in modo attivo. Anche la questione dell'allontanamento dei minori dalla propria famiglia è per lo più affrontata concentrando gli sforzi sul minore e rinunciando a farsi carico dell'intero nucleo familiare.

Vorremmo in questo senso presentare alcune esperienze emblematiche[15] nel campo di alcuni specifici servizi che adottano una strategia familiare nel supportare le transizioni: tali servizi rappresentano ovviamente uno spaccato dell'articolata offerta che troviamo nelle diverse regioni italiane, spesso con sperimentazioni a macchia di leopardo. In questa panoramica non prendiamo in considerazione le erogazioni *cash* (quali i mutui agevolati o i canoni moderati o il prestito sull'onore), che sono previsti in numerose Regioni, ma non riguardano in modo diretto i servizi per e con le famiglie. Vale la pena, invece, di fare un breve accenno a una misura prevista dalla legge 328/2000 – i titoli per l'acquisto di servizi sociali – che alcune Regioni hanno già sperimentato[16]. Ci sono contesti, quali la Lombardia, dove la sperimentazione dei voucher – educativi e socio-sanitari – ha promosso forme associative tra i familiari degli utenti[17], finalizzate a una gestione efficace del supporto economico. Fra le ipotesi più avanzate di utilizzo di questa forma peculiare di aiuto *cash* c'è quella avanzata dal Trentino (nel *Libro bianco sulle politiche familiari*) che riguarda sia i cosiddetti "voucher di conciliazione" (titoli di spesa che consentono a donne e uomini lavoratori, anche in forma autonoma, di acquisire – a fronte di un contributo finanziario personale – servizi, erogati da strutture accreditate, di educazione e cura di minori con età fino a 16 anni) sia i "voucher 0-100" (che coprono le esigenze di conciliazione famiglia-lavoro riferibili a nuovi bisogni di cura degli anziani).

Per quanto riguarda l'ambito specifico dei servizi alla famiglia, prenderemo in considerazione la fase della costituzione della coppia, la nascita dei figli, il periodo

15. G. Rossi, L. Boccacin (a cura di), *Capitale sociale e partnership tra pubblico, privato e terzo settore*, vol. I, *Casi di buone pratiche nei servizi alla famiglia*, FrancoAngeli, Milano 2007.

16. Si tratta di uno strumento che può presentare gradi diversi di familiarità nelle modalità adoperate per implementarlo: come recita il Piano socio-sanitario nazionale 2001-03, «l'obiettivo è introdurre una maggiore libertà di scelta in merito a come e da chi farsi assistere» e la possibilità di acquistare solo prestazioni erogate da soggetti accreditati dovrebbe incentivare la diffusione di servizi a elevata qualità familiare, se i requisiti per l'accreditamento vanno in questa direzione.

17. D. Bramanti, *Lo "Sportello di ascolto e orientamento" per familiari di anziani malati di Alzheimer: punto di incontro per le famiglie e di promozione di eventi sul territorio*, in Rossi, Boccacin (a cura di), *Capitale sociale*, cit., pp. 25-64.

dell'adolescenza, l'età anziana, segnalando e illustrando brevemente per ciascuna transizione alcuni servizi che si presentano – alla luce di ricerche passate o in corso, portate a termine dal Centro di Ateneo studi e ricerche sulla famiglia dell'Università Cattolica – quali pratiche particolarmente "buone".

Tuttavia, prima di addentrarci nell'analisi "per transizione", vorremmo richiamare l'attenzione su un servizio, il consultorio familiare, che già nel 1975 era stato pensato come indirizzato alla famiglia nella sua interezza ma che, radicandosi in una cultura politico-sociale ancora poco sensibile all'ottica familiare, e fortemente organizzata in maniera settoriale, non ha saputo nei fatti guardare alla famiglia come relazione, frammentando le prestazioni e gli interventi. Oggi, in alcuni contesti è in atto una profonda revisione di tale servizio, che in Lombardia è approdata all'accreditamento e in Veneto molto di recente alla delibera di linee guida (D.G.R. 215/2010) nelle quali viene incoraggiata con decisione l'assunzione di una prospettiva relazionale nell'intervento e nell'erogazione delle prestazioni.

9.3.1. Costituzione della coppia

Sebbene si sia assunto, nell'analisi delle transizioni, che esistono eventi critici che rientrano in una "normalità" di fondo legata al naturale evolversi della storia familiare, ed eventi ritenuti più problematici in quanto caratterizzati da un maggiore livello di rischiosità per le relazioni familiari, riteniamo che la fase iniziale di costituzione della coppia contenga in sé una dimensione di rischio diffuso che può avere un esito positivo o negativo indipendentemente dall'evento critico in sé. Generalmente la criticità di tale transizione è identificata nelle difficoltà che le giovani coppie incontrano nell'acquisto/affitto dell'abitazione e sono piuttosto diffusi sostegni di tipo economico quali i mutui agevolati, i canoni moderati ecc. Viceversa, il processo di autonomizzazione dalle famiglie d'origine comporta la ridefinizione dei confini tra la nuova famiglia e quelle di provenienza, la definizione di un codice simbolico proprio della coppia ecc., tutti compiti che la coppia deve assolvere per potersi costituire come famiglia. Questa criticità "normale" è assai poco affrontata dai servizi, che per lo più si concentrano (dal punto di vista formativo) sulle fasi successive del ciclo di vita della famiglia: mancano, di fatto, o sono marginali quei servizi esplicitamente pensati per supportare i giovani adulti nella costituzione della coppia. Anche i consultori, luoghi deputati alla "cura" della famiglia lungo tutto il suo ciclo di vita, spesso non prendono in considerazione questo aspetto. Su questo aspetto non è stata svolta una specifica ricerca, ma una breve ricognizione ha potuto mettere in luce la presenza di interventi/progetti realizzati all'interno di consultori pubblici o – più spesso – del privato sociale e all'interno dei centri per le famiglie, di percorsi di formazione che hanno per destinatari proprio le coppie in formazione. Per lo più si tratta di una serie di incontri, rivolti a coppie di fidanzati (o eventualmente di giovani sposi) per affrontare la transizione specifica della formazione di una nuova famiglia, per prepararsi o consolidare la scelta matrimoniale e quella della vita familiare[18].

18. Gli incontri di gruppo divengono in alcuni casi anche occasione per le coppie per condividere con gli altri le riflessioni legate alla decisione presa e per favorire la nascita di relazioni tra coppie/fami-

9.3.2. Famiglia con figli piccoli

Una delle transizioni su cui oggi si concentra un'attenzione particolare sia a livello nazionale che internazionale è quella alla genitorialità. La ragione principale di tale crescente interesse è la necessità di far fronte ai compiti di cura familiari nel momento in cui la quota di donne lavoratrici diventa sempre più rilevante e il primo evento che pone la famiglia nella condizione di far leva su interventi e servizi che la supportino nella cura è la nascita dei figli[19]. Dai problemi legati a questo evento, dunque, è partita la riflessione sulla conciliazione famiglia-lavoro, che ha dato origine a una serie di iniziative sia nel campo dei congedi parentali sia in quello dei servizi all'infanzia[20]. Anticipiamo qui una considerazione che riprenderemo più avanti: sono state spese molte energie e risorse per aiutare le famiglie con bambini piccoli (anche se, nel nostro paese, non ancora sufficienti a coprire il bisogno), ma nella maggior parte dei casi ci si è fermati lì, senza rendersi conto che il lavoro di cura attraversa tutto il ciclo di vita familiare e che le donne che lavorano hanno grandi oneri anche quando i figli raggiungono l'età scolare, e non solo nei loro confronti, ma anche verso i genitori diventati nel frattempo anziani.

Questo per segnalare che c'è un grande fiorire di sperimentazioni e di servizi innovativi di tipo familiare per la prima infanzia, incentivati dalla maggior parte delle normative regionali, ma raramente tale promozionalità è visibile anche nelle transizioni successive.

Il servizio in maggiore sintonia con l'idea di sussidiarietà nei confronti della famiglia e del privato sociale ha denominazioni differenti nei contesti dove è stato attivato: caposcuola è stata la Provincia di Bolzano, che ha "inventato" la *Tagesmutter*. Questa tipologia prevede che donne, generalmente mamme, accudiscano presso la propria abitazione fino a un massimo di sei bambini e siano legate a una cooperativa che ne garantisce formazione e professionalità. L'educatore familiare previsto in Emilia-Romagna può svolgere la propria attività al suo domicilio o a quello di una delle famiglie interessate e può occuparsi da un minimo di due a un massimo di tre bambini. Il maggior coinvolgimento delle famiglie, almeno a livello teorico, è quello previsto dalla formula del nido famiglia lombardo, che nasce da un patto tra famiglie e deve definire le modalità di partecipazione attiva dei genitori dei bambini. Ta-

glie in un'ottica di apertura e scambio sociale. Il percorso formativo è articolato generalmente in un minimo di tre fino a un massimo di sei-otto incontri, e prevede di norma l'intervento di specialisti con diverse professionalità, in un'ottica di integrazione delle diverse dimensioni in una visione globale dell'individuo. I professionisti coinvolti sono solitamente lo psicologo, il ginecologo, talvolta un giurista e un pedagogista.

19. ISTAT, indagine multiscopo *Famiglia e soggetti sociali. Anno 2003*, ISTAT, Roma 2003; ISTAT, *Indagine di ritorno sulle criticità dei percorsi lavorativi in un'ottica di genere. Anno 2007*, ISTAT, Roma 2007; ISTAT, indagine multiscopo *Aspetti della vita quotidiana. Anno 2007*, ISTAT, Roma 2008; ISTAT-EU-SILC, *Indagine sulle condizioni di vita. Anno 2008*, ISTAT, Roma 2008.

20. G. Rossi, E. Carrà, S. Mazzucchelli, *Quali risorse per la transizione alla genitorialità?*, in P. Donati (a cura di), *Il costo dei figli: quale sussidiarietà per le famiglie? Rapporto Famiglia CISF 2009*, FrancoAngeli, Milano 2010, pp. 208-50.

li servizi sono nati grazie all'impulso dato dalla legge 328/2000 alla sperimentazione promossa a livello regionale di modalità innovative di rispondere ai bisogni delle famiglie. Ciò ha consentito alla Regione Lombardia di incrementare sensibilmente le tipologie dell'offerta di servizi e anche la numerosità degli stessi, arrivando ad accreditare proprio il nido famiglia.

Passando alla maternità in condizioni di rischio, fra i progetti che meglio incarnano la logica promozionale della sussidiarietà possiamo citare Fondo Nasko della Regione Lombardia. Beneficiari del Fondo Nasko sono le future mamme che rinunciano alla scelta di interrompere volontariamente la gravidanza, in presenza di un aiuto economico e di una proposta di progetto personalizzato concordato tra il consultorio familiare pubblico o privato accreditato e il centro di aiuto alla vita iscritto nell'elenco regionale. I pregi di tale iniziativa sono in primo luogo il fatto che il sostegno economico non è *una tantum*, ma è erogato mensilmente, per un massimo di diciotto mesi, suddivisi tra il periodo precedente il parto e il periodo successivo alla nascita del bambino, a condizione che venga effettivamente attuato il progetto personalizzato e flessibile concordato dalla futura mamma con il CAV o il consultorio; in secondo luogo, che c'è un coinvolgimento attivo di più soggetti: l'ente pubblico che eroga il finanziamento, il soggetto di privato sociale che elabora e realizza il progetto e la mamma, che viene coinvolta direttamente nella progettazione.

9.3.3. Famiglia con figli adolescenti

Come risulta da una recente analisi condotta nell'ambito del Rapporto CISF 2009[21], una delle fasi del ciclo di vita familiare più difficili da presidiare e per questo meno presidiate è quella della preadolescenza e adolescenza dei figli: i dati ISTAT mostrano che un quinto delle madri lavoratrici lascia i figli dagli 11 anni soli in casa. Infatti, oltre alla scuola, che termina le sue attività alla fine della mattina o, al massimo, nelle primissime ore del pomeriggio, non c'è quasi nulla, se non attività "acquistate" dalle famiglie sul mercato (sport, musica, teatro ecc.). Tuttavia, va segnalato che – proprio perché il bisogno delle famiglie è sempre più evidente – c'è tutta un'area del privato sociale che in questi ultimi anni ha incrementato in modo esponenziale le attività per occupare il tempo libero dalla scuola, sia durante l'anno scolastico sia durante le vacanze estive: sono soprattutto le parrocchie con i doposcuola (spesso basati sulla *peer education*, ovvero sull'aiuto prestato da ragazzi poco più grandi), i Grest, i centri estivi, e i pre-scuola a svolgere un servizio totalmente gratuito e con ancora scarsi riconoscimenti pubblici a cui si rivolge un numero sempre più cospicuo di famiglie. Non si tratta, in senso stretto, di servizi familiari, nel senso che le famiglie non vengono coinvolte nella realizzazione, ma lo sono in senso esteso in quanto rispondono in modo flessibile a un bisogno espresso con forza dalle stesse famiglie.

21. P. Donati, *Il costo dei figli. Quale welfare per le famiglie?*, FrancoAngeli, Milano 2010.

L'offerta pubblica di servizi perlopiù si limita ai centri di aggregazione giovanile, frequentemente realizzati da organizzazioni di terzo settore in convenzione. Difficilmente, tuttavia, tale tipologia riesce a essere familiare, da una parte perché durante l'adolescenza non è semplice e forse neppure opportuno coinvolgere ragazzi e genitori insieme, dall'altra parte perché la cultura familiare stenta a decollare, nonostante proprio in questa fase le famiglie oggi abbiano un estremo bisogno di supporto per affrontare problematiche giovanili sempre più gravi.

Uno studio sui centri di aggregazione milanesi, condotto con l'obiettivo di individuare eventuali buone pratiche, ha permesso di mettere in luce un modello di intervento che inserisce il servizio in un'ottica familiare: nato per iniziativa di un'associazione familiare, per rispondere al disagio delle famiglie di un quartiere milanese, imposta il proprio intervento come auto- e mutuo aiuto tra famiglie. A questo scopo, individua come bisogno cui rispondere quello del sostegno nello studio dei figli, che diventa un pretesto per coinvolgere i genitori e stimolare il loro ruolo educativo. L'aiuto nello studio è un'occasione per attuare una serie di altre iniziative volte a rendere le famiglie più attive in un'ottica di *empowerment*.

Oltre ai servizi che hanno come destinatari ultimi i ragazzi, nell'ottica del rafforzamento delle relazioni genitoriali, stanno nascendo numerose iniziative formative per i genitori, promosse generalmente da soggetti del privato sociale, ma anche previste nell'ambito della programmazione regionale in alcuni contesti. In Lombardia sono i consultori ad avere l'accreditamento per svolgere attività di potenziamento della funzione genitoriale; in Emilia-Romagna, invece, operano specifici servizi di consulenza educativa, offerti nell'ambito dei centri per le famiglie. Anche in Piemonte i centri per le famiglie promuovono la costituzione di gruppi di mutuo aiuto per genitori con figli adolescenti.

9.3.4. Famiglia con anziani

La transizione all'età anziana è forse nell'ambito del ciclo di vita familiare quella più faticosa, perché, mentre la cura dei bambini proietta la famiglia nel futuro e diventa un progetto di vita, la cura dell'anziano, che assorbe non meno energie di quella di bambini, manca di questa dimensione gratificante e motivante. Per questo motivo, spendiamo qualche parola di più per illustrare alcuni servizi che sono già stati oggetto di ricerca in passato o sono studiati in questo periodo, e che indicano come anche in questa fase la solidarietà familiare costituisca la risposta migliore a un bisogno sempre più urgente.

Alcuni dati strutturali[22] quali l'invecchiamento generalizzato della popolazione e dunque la necessità di un maggiore supporto, le maggiori condizioni di solitudine e/o di carenza di figure parentali di riferimento per le persone anziane, insieme a una maggiore attenzione degli operatori alla valorizzazione delle reti informali (vicinato, conoscenti, solidarietà di volontari) e alla promozione/ampliamento di interventi a sostegno della domiciliarità, ha portato alcune realtà a sperimentare servizi con una

22. ISTAT, *Condizione di salute e ricorso ai servizi sanitari. Anno 2005*, ISTAT, Roma 2007.

maggiore connotazione familiare. Un esempio di questa tendenza è l'affido diurno di persone ultrasessantacinquenni a vicini di casa o a soggetti volontari[23]. Scopo dell'iniziativa è da una parte la creazione di una relazione significativa fra il volontario e l'anziano, dall'altra parte la guida e il supporto nella non sempre facile gestione dell'assegno di cura che il Comune di Torino eroga in caso di necessità assistenziali particolari, in modo vincolato all'acquisto da parte dell'anziano stesso o della sua famiglia di un certo numero di ore di assistenza. Attraverso questo tipo di servizio si punta anche a ricostruire/sostituire le reti familiari assenti, promuovendo reti di solidarietà comunitaria.

Il servizio Anziani in affido presente in Sicilia nasce dalla rilevazione delle esigenze di coppie giovani con difficoltà economiche e quelle di anziani soli e con ridotta autosufficienza, i cui figli spesso si sono trasferiti in luoghi lontani, e cura soprattutto la valorizzazione delle risorse delle parti e l'attivazione di percorsi di sostegno reciproco e di sussidiarietà, recuperando le tradizionali forme di buon vicinato.

La famiglia con anziani si trova molto spesso ad assumere in prima persona la cura dell'anziano gravemente compromesso, diventando quindi il perno intorno a cui ruota tutta la rete dei sostegni. Essa stessa, dunque, va vista come soggetto che va sostenuto e valorizzato nel suo lavoro di cura: è quanto avviene con i progetti di auto- e mutuo aiuto per familiari *caregivers* di anziani con gravi compromissioni. Il caso specifico da noi studiato, lo Sportello di ascolto e orientamento per familiari malati di Alzheimer[24], è nato in un distretto della Lombardia come gruppo di auto- e mutuo aiuto, ma si è poi sviluppato dando origine a un'associazione familiare che gestisce gruppi di sostegno e in collaborazione con la ASL uno sportello telefonico di ascolto e orientamento, finalizzato essenzialmente a indirizzare le famiglie a utilizzare in modo efficace i servizi per la non autosufficienza presenti sul territorio, attraverso i voucher erogati dalla Regione.

Il progetto *Caregiver* presente in Liguria prevede la realizzazione di percorsi di formazione per formatori di familiari o persone che hanno rapporti con malati di Alzheimer e la creazione di équipe – a livello di distretto – che hanno il compito di supportare i familiari o i congiunti di malati di Alzheimer fornendo loro informazioni, formazione, sostegno, facilitando la cooperazione tra familiari, promuovendo iniziative di collaborazione fra pubblico e privato sociale per garantire il più possibile la permanenza del malato nella sua famiglia e insieme preoccupandosi della salute fisica e psicologica del *caregiver*. Alcuni familiari di utenti del progetto *Caregiver* hanno dato vita a un'associazione di familiari che collabora stabilmente con il distretto e che a sua volta ha fondato e gestisce un Alzheimer Cafè.

Quest'ultimo servizio intende fornire ai familiari del malato, sovente spaesati di fronte alla diagnosi della malattia, un aiuto, un orientamento e un supporto allo sco-

23. G. Rossi, D. Bramanti, S. Meda, *Sostenere gli anziani e le loro famiglie è possibile: alcuni esempi emblematici*, in P. Donati (a cura di), *Famiglie e bisogni sociali: la frontiera delle buone prassi*, FrancoAngeli, Milano 2007, pp. 324-65.

24. G. Rossi, D. Bramanti, *Anziani non autosufficienti e servizi "family friendly"*, FrancoAngeli, Milano 2006; Bramanti, *Lo "Sportello di ascolto e orientamento"*, cit.

po di rendere le famiglie soggetti attivi, autonomi e capaci di auto-organizzarsi in reti informali di sostegno e di condivisione. All'interno dell'Alzheimer Cafè la famiglia combatte l'isolamento sociale, attraverso il recupero dei contatti e degli scambi interpersonali. Presso alcuni Alzheimer Cafè si svolgono attività dirette sia ai malati che ai loro familiari.

Il Servizio di mediazione intergenerazionale, attivato da un Comune siciliano, si è rivelato un'efficace risorsa per una diversa gestione, più partecipata, dei servizi esistenti: l'assistenza domiciliare, i bonus socio-sanitari e le altre forme di sostegno [25]. Il pregio dell'esperienza è quello di avere messo insieme non solo anziani e famiglie, ma anche, con essi, il personale che presta le cure, in una nuova prassi di cura e relazione che crea una rete di rapporti attorno e con l'anziano. I servizi sociali svolgono un ruolo di mediazione nelle relazioni, istituendo un tavolo per l'elaborazione del programma di cura dell'azione cui partecipano anche gli operatori e i familiari: ciò costituisce una buona risorsa per i casi nei quali le tensioni create dal fatto che i figli sono messi duramente alla prova dalla infermità dei genitori e pressati dalle necessità quotidiane generano poi conflitti tra fratelli o tra parenti, o tra figli e genitori, arrivando di frequente a provocare un deterioramento della qualità dell'intimità familiare.

9.3.5. Area della fragilità trasversale alle transizioni

Nell'area della fragilità familiare diamo conto di alcuni interventi innovativi e che si rivelano particolarmente promettenti. Nel campo dell'affido familiare, va citata un'esperienza nata da una partnership fra la Provincia di Milano e quattro cooperative sociali: l'affido professionale [26]. Altri contesti hanno percorso questa strada, ma con caratteristiche anche sensibilmente differenti. Tale servizio consiste nel collocare minori con situazioni particolarmente complesse e impegnative presso famiglie, seguite da un tutor, coinvolte in un particolare percorso formativo e in grado di dedicare all'affido un tempo rilevante, perché grazie a una retribuzione *ad hoc* il cosiddetto "referente professionale" (un genitore o un single) lavora al massimo a part-time. L'altra peculiarità è la stesura di un progetto educativo partecipato, quando è possibile anche dalle famiglie d'origine oltre a quelle affidatarie, della durata massima di due anni, che esclude che l'affido diventi *sine die*.

Sempre nell'ambito dell'accoglienza dei minori va ricordata un'altra buona pratica studiata dall'Osservatorio: la Rete delle famiglie per l'emergenza, presente in Emilia-Romagna e nata da una collaborazione tra le famiglie appartenenti a una congregazione religiosa (Le Case della carità) e i servizi sociali, mette a disposizione nuclei familiari aperti ad accogliere entro due ore e per un mese bambini che occorre portare via urgentemente dalla famiglia, anche senza l'autorizzazione preventiva del tribunale.

25. C. Marzotto, G. Digrandi, *Per non litigare sull'assistenza. Anziani fragili, caregivers e mediazione*, in "Lavoro sociale", 8, 2008, 3, pp. 401-12; Scabini, Rossi, *Rigenerare i legami*, cit.

26. E. Carrà, *L'affido professionale tra partnership e rete*, in Rossi, Boccacin (a cura di), *Capitale sociale*, cit., pp. 65-105.

Un'esperienza ormai consolidata e oggetto di un nostro ampio studio valutativo[27] è il servizio di custodia sociale realizzato dal Comune di Milano in partnership con alcune organizzazioni di terzo settore che operano nei diversi quartieri e zone della città. È un servizio di prossimità per anziani, famiglie e adulti fragili residenti nei quartieri di edilizia popolare, a sostegno della domiciliarità, della socialità e della sicurezza. Prende avvio nel 2007 con lo scopo di supportare la famiglia in generale, in tutte le sue componenti di fragilità, creando una rete di sostegno non solo istituzionale, ma anche informale e di prossimità. Questo è reso possibile attraverso una nuova figura di operatore, il custode sociale, che da una parte effettua un monitoraggio costante su casi già in carico ai servizi sociali, accogliendone le richieste e offrendo un aiuto concreto, dall'altra intercetta i bisogni inespressi, segnalandoli tempestivamente e attivando le risorse più idonee e cercando di prevenire e contenere il disagio[28].

Citiamo ora brevemente alcuni interventi, presentati in modo più analitico in questo stesso volume da Elisabetta Carrà (cfr. CAP. 7) e che sono risultati particolarmente significativi nell'ottica dello studio delle buone pratiche.

Innanzitutto, segnaliamo una modalità di intervento attivata in Piemonte, già esportata in altri Comuni del Nord Italia e attualmente oggetto di studio come buona pratica: l'affido da famiglia a famiglia, che nasce da una partnership tra pubblico e terzo settore ed è volta a favorire relazioni di sostegno e di prossimità, promuovendo l'affidamento di nuclei familiari ad altri nuclei familiari disponibili (CAP. 7).

Un altro servizio che oggi, fortunatamente, diventa sempre più diffuso è la mediazione familiare, offerta da soggetti di terzo settore accreditati o da soggetti pubblici, che nei casi migliori offrono accanto ad essa un ventaglio più ampio di servizi per persone che vivono l'esperienza della separazione fra coniugi. La mediazione familiare è in generale un servizio offerto ai genitori alle prese con le difficoltà della separazione, affinché attraverso una comunicazione più costruttiva possano continuare a essere padre e madre, protagonisti insieme della crescita e dello sviluppo dei loro figli[29]. Nel CAP. 7 vengono presentati due servizi presenti in Lombardia e Piemonte, che coniugano la mediazione familiare con altre attività rivolte alle famiglie, tra le quali si distinguono come intervento particolarmente innovativo ed efficace i cosiddetti gruppi di parola, rivolti a bambini e ragazzi al fine di evitare l'isolamento e offrire un ambito in cui condividere un'esperienza traumatica e dolorosa, trovando una rete di scambio e di sostegno tra coetanei[30].

Sempre nel CAP. 7 viene descritto un intervento che fa leva su un approccio, purtroppo oggi ancora poco diffuso, finalizzato a rafforzare e valorizzare le risorse pur

27. D. Bramanti, *Welfare community e nuove professioni: tra prossimità e coesione sociale*, relazione presentata al X Convegno nazionale AIS, Milano, 23-25 settembre 2010.

28. G. Rovati, *Dalla solitudine alla domiciliarità. Sfide e risposte per un welfare municipale sussidiario*, in AA.VV., *Milano 2010. Welfare ambrosiano, futuro cercasi. Rapporto sulla città*, FrancoAngeli, Milano 2010, pp. 143-66.

29. C. Marzotto, G. Tamanza, *La mediazione familiare in Italia*, in Osservatorio nazionale sulla famiglia (a cura di), *Famiglie e politiche di welfare in Italia*, il Mulino, Bologna 2004, pp. 377-400.

30. C. Marzotto (a cura di), *I Gruppi di parola per i figli di genitori separati*, Vita e Pensiero, Milano 2010.

deboli delle famiglie che hanno minori collocati in comunità o in affido familiare, o che rischiano l'allontanamento dei minori. Si tratta della terapia multifamiliare[31], sperimentata in alcuni servizi della Regione Lombardia, che si rivolge a famiglie con figli segnalate dai servizi sociali e seguite per la tutela dei minori, anche in casi di allontanamento già avvenuto. La finalità è di sostenere le famiglie nella riacquisizione delle loro competenze di cura, in modo da favorire il rientro dei bambini nel nucleo di origine.

9.3.6. Famiglie migranti

Per affrontare in modo familiare tale transizione rischiosa della famiglia appare sempre più urgente implementare percorsi d'intervento del tutto innovativi, capaci di uscire dalle metodologie standardizzate dei servizi tradizionali, che non riescono a includere la complessità di situazioni in cui la diversità culturale ha implicazioni fortissime nel rispondere a bisogni, spesso del tutto inusitati: sono numerose le iniziative che stanno sorgendo[32]. Qui ne citiamo brevemente due, presentate in modo più analitico nel CAP. 7. La prima è una comunità familiare interetnica attivata da una cooperativa sociale vicino a Pavia, costituita da quattro famiglie appartenenti a diverse fedi religiose, che accolgono minori stranieri. La seconda consiste in percorsi di alfabetizzazione e cittadinanza per donne maghrebine, che si rivolgono a donne ricongiunte di origine nord-africana residenti nel territorio torinese, con l'obiettivo non solo di insegnare loro la lingua italiana.

Da ultimo, segnaliamo una tipologia di affido, specificamente pensata per i minori stranieri, che si sta diffondendo in molti contesti italiani, l'affido omoculturale, che consiste nell'inserimento di bambini stranieri presso famiglie affidatarie che appartengono alla stessa area linguistico-culturale e sono a loro volta alle prese con le difficoltà del percorso migratorio. L'esperienza di Parma, partita nel 2000, è la più vecchia e strutturata.

9.4
Conclusioni

In conclusione, ripercorriamo brevemente il percorso compiuto fin qui: il punto di partenza, per affrontare in modo adeguato il tema dei servizi alla famiglia, è il concetto di benessere, da intendere in modo relazionale, superando la frammentazione tipica di una visione settoriale delle politiche familiari; il benessere inoltre non è statico, ma cambia nel tempo a seconda delle sfide che le persone e le loro famiglie devono affrontare nel passaggio da una fase all'altra del ciclo di vita; così, l'assunzione di una prospettiva diacronica a lungo termine nella pianificazione dei servizi alla fa-

31. È nata vent'anni fa al Marlborough Family Service di Londra, condotto da Asen (E. Asen, N. Dawson, B. McHugh, *Multiple Family Therapy: The Marlborough Model and Its Wider Applications*, Karnac, London 2001).

32. E. Scabini, G. Rossi, *La migrazione come evento familiare*, Vita e Pensiero, Milano 2008.

miglia diventa un criterio cruciale; a ciò si deve aggiungere che una vera personalizzazione degli interventi si può ottenere solo coinvolgendo come protagonisti gli stessi soggetti destinatari, ovvero le famiglie e le loro reti. Così la capacità di osservare il soggetto famiglia e non categorie di bisogni, la considerazione di tutte le transizioni familiari come momenti critici, nei quali le famiglie vanno supportate nel compito di individuare nuove risorse per rispondere alle nuove sfide, la volontà di attivare le persone e le loro reti per dar vita a interventi veramente personalizzati, sono gli elementi che dovremmo ritrovare nella programmazione delle politiche familiari. La panoramica delle legislazioni regionali ha mostrato che l'attenzione alla famiglia in transizione e la promozione di politiche intersettoriali faticano a farsi strada anche nei provvedimenti più recenti, mentre il riconoscimento e la valorizzazione della capacità auto-organizzativa delle famiglie e dell'associazionismo familiare è piuttosto diffuso. Come abbiamo visto, tuttavia, al di là della maggiore o minore sensibilità a livello regionale per le politiche familiari, è a livello locale che si gioca la vera sussidiarietà nei confronti della famiglia.

Servizi come quelli illustrati nel presente capitolo hanno un livello di personalizzazione e familiarizzazione molto elevato, strettamente legato al fatto che a realizzarli sono soggetti del privato sociale, in partnership con i soggetti pubblici, molto radicati nel contesto locale e per questo avvantaggiati nel rispondere in modo efficace ai bisogni delle persone laddove essi si presentano. In effetti, se è necessario che le politiche regionali promuovano la personalizzazione a largo raggio e indichino la strada per attuare la sussidiarietà verso le famiglie, è solo a livello locale che può essere attuata in modo pieno una sussidiarietà orizzontale, con un reale coinvolgimento e protagonismo delle famiglie e delle loro reti associative: è in quest'ambito, infatti, che può essere realizzata una vera ed efficace progettazione partecipata, e dove dunque è possibile verificare concretamente se i servizi presenti siano o meno servizi per la famiglia secondo l'ottica che stiamo seguendo. Sono quindi decisamente promettenti iniziative quali quelle del Network delle città amiche della famiglia (che sta sperimentando anche un'internazionalizzazione) o della nascente Rete dei piccoli Comuni amici della famiglia, che spingono le municipalità più grosse o di più ridotte dimensioni ad assumere iniziative locali *family friendly*, o anche del Marchio famiglia, istituito dal Veneto sempre in questa direzione. Già alcune municipalità "virtuose" hanno coinvolto in modo diretto le famiglie e le loro reti nella programmazione delle scelte politico-sociali[33].

Tuttavia, va detto che possono nascere interventi innovativi, realmente vicini ai bisogni delle famiglie, dove esiste e si attiva un vivace tessuto associativo che sia in grado di camminare con le proprie gambe, una volta che sia stato coinvolto attivamente nella progettazione locale, rendendosi autonomo dagli sconvolgimenti politici che possono affossare progetti con una natura troppo pubblica. In questo senso, come abbiamo avuto modo di osservare, i servizi più promettenti, ma soprattutto quelli con un maggior livello di familiarità, per i quali si può effettivamente parlare di servizi *per* e *con* la famiglia, sono quelli realizzati da associazioni familiari, che sem-

33. Ricordiamo in particolare Castelnuovo del Garda, Montebelluna, Parma.

pre di più si mostrano progettisti ed erogatori specializzati di interventi che raccolgono il bisogno delle famiglie là dove si forma. La formula del nido famiglia, promossa in Lombardia da associazioni familiari, ha una valenza familiare più esplicita (almeno a livello teorico) della madre di giorno, così come i centri di aggregazione giovanile, che risultano pratiche migliori se si fondano su una reticolare familiare in grado di aggregare altre famiglie. In particolare, è emerso con chiarezza che lo stretto collegamento a livello municipale tra amministrazione e associazionismo familiare ha consentito di sviluppare politiche familiari altamente partecipative e vicine alla vita reale delle famiglie.

Le ricerche che abbiamo effettuato sull'implementazione della legge lombarda del 1999 hanno mostrato chiaramente come la svolta familiare impressa da tale provvedimento ha avviato un periodo di forte proliferazione di forme aggregative familiari, che hanno dato vita a una profonda innovazione nel campo dei servizi di supporto ai compiti di cura della famiglia. È necessario dunque che al riconoscimento a parole dell'associazionismo familiare come soggetto delle politiche faccia seguito una promozione attiva, attraverso la valorizzazione delle forme auto-organizzative familiari. Ciò induce le stesse organizzazioni di volontariato o le cooperative sociali a pensare in ottica familiare e a cercare di mobilitare le famiglie nel progettare e realizzare interventi che avrebbero potuto attuare anche con l'apporto di singoli individui.

Per concludere, vorremmo richiamare l'attenzione su un aspetto, che abbiamo volutamente lasciato alla fine: la necessità che il processo di produzione e consolidamento del benessere delle famiglie e delle persone sia oggetto di costante ed efficace valutazione. Non si tratta solo di valutare internamente i diversi servizi e interventi, ma di fare un salto di qualità, verso una vera e propria valutazione d'impatto, che è il più delle volte ancora solo auspicata, ma mai veramente realizzata. Solo attraverso una verifica effettiva dei cambiamenti prodotti sulla vita quotidiana delle famiglie e soprattutto sulla loro capacità di affrontare nel tempo le sfide che ogni transizione propone si potrà progettare in modo riflessivo, ovvero con un ritorno continuo sugli obiettivi di partenza e sulle strategie utilizzate per raggiungerle, pronti a rivedere sia gli uni che le altre, qualora i fatti mostrassero che il capitale sociale familiare non viene rigenerato a sufficienza. Non è semplice attuare una buona valutazione, perché non è sempre del tutto chiaro chi ne deve essere il soggetto.

In Lombardia, dove si presta un'attenzione notevole a questo aspetto, il processo valutativo delle politiche è molto complesso e articolato e non sempre coerente, data anche la grande complessità della rete di servizi: è, in ogni caso, assolutamente apprezzabile che gradatamente tutti i nodi di tale rete diventino oggetto di osservazione e riflessione. In questo senso, anche se si tratta di un contesto territoriale più circoscritto, ci pare vada segnalata la strada percorsa dal Trentino, che ha affidato questo compito all'associazionismo familiare: rendere i destinatari e gli erogatori dei servizi soggetti e oggetti di valutazione è sicuramente una sfida impegnativa, ma forse è l'unico modo per realizzare in modo pieno il welfare sussidiario. Nell'ambito del terzo settore ci sono già alcune interessanti e promettenti espe-

rienze di questo tipo, in cui partnership di soggetti che erogano una stessa tipologia di servizio hanno istituito un sistema di autocertificazione della qualità, garantita da un sofisticato processo di valutazione: un esempio paradigmatico è quello del Consorzio Pan[34], che ha l'obiettivo di creare nuovi asili nido e strutture per l'infanzia sul territorio nazionale, assicurando servizi di qualità controllata e garantita. Infatti, alle strutture che aderiscono viene attribuito un marchio che le impegna a rispettare nel tempo gli standard di qualità approvati da un comitato tecnico-scientifico. Nella misura in cui tutti i soggetti chiamati a partecipare in modo sussidiario alla costruzione del bene comune non solo progettano e realizzano, secondo processi relazionali di partecipazione e coinvolgimento, i servizi per le famiglie, ma si fanno anche garanti della loro qualità, attivando percorsi partecipati di valutazione dal basso, si potrà affermare di aver realizzato pienamente un welfare plurale e sussidiario, realmente *family friendly*.

34. Il Consorzio Pan nasce dall'unione delle tre più grandi reti di imprese *non profit*, CGM Gruppo cooperativo (Gino Mattarelli), Con. Opera-CDO opere sociali di Compagnia delle opere e Consorzio DROM di Legacoop, e da Banca Intesa San Paolo.

Gli autori

PIERPAOLO DONATI è professore di Sociologia dei processi culturali e comunicativi presso l'Università di Bologna. È stato presidente dell'Associazione italiana di sociologia. Ha fatto parte di numerose commissioni governative sui maggiori problemi sociali ed è membro di varie istituzioni accademiche nazionali e internazionali. Già direttore scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia negli anni 2004-07, lo dirige anche per il mandato 2009-12. È noto a livello internazionale come fondatore della sociologia relazionale o "teoria relazionale della società". Al suo attivo ha oltre settecento pubblicazioni. Tra i volumi più recenti: *Oltre il multiculturalismo. La ragione relazionale per un mondo comune* (Laterza, Roma-Bari 2008); *I beni relazionali* (con R. Solci, Bollati Boringhieri, Torino 2011); *Relational Sociology* (Routledge, London 2011); *Sociologia della riflessività* (il Mulino, Bologna 2011).

EDUARDO BARBERIS, sociologo, è assegnista di ricerca presso il dipartimento di Economia, società e politica dell'Università di Urbino "Carlo Bo", dove al momento collabora a un progetto europeo sulla governance delle traiettorie educative in Europa. Presso lo stesso ateneo, insegna Politiche dell'immigrazione. La sua attività di ricerca nell'ambito della sociologia economica e del territorio si concentra sulla dimensione territoriale delle politiche sociali, anche in ottica comparata, e su partecipazione socio-economica e modelli di integrazione dei migranti. Fra le sue pubblicazioni più recenti, si segnalano quattro contributi nel volume *Rescaling Social Policies: Towards Multilevel Governance in Europe* (a cura di Y. Kazepov, Ashgate, Burlington, VT, 2010).

DONATELLA BRAMANTI è professore di Sociologia dell'infanzia e della famiglia e di Sociologia dei servizi alla persona presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano. Ha condotto studi e ricerche sulla famiglia, la condizione anziana, le comunità familiari e, in tema di servizi alla persona, ha partecipato a numerosi progetti di ricerca-intervento. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *Sociologia della mediazione* (FrancoAngeli, Milano 2005); *Le comunità di famiglie. Cohousing e nuove forme di vita familiare* (FrancoAngeli, Milano 2009); *Generare luoghi di integrazione* (FrancoAngeli, Milano 2011).

ELISABETTA CARRÀ, professore di Sociologia dei servizi alla persona presso l'Università Cattolica di Milano e Brescia, si occupa di politiche familiari e valutazione delle buone pratiche nel campo dei servizi alla persona. È autrice di numerose pubblicazioni tra cui: *Dentro le politiche familiari. Storia di una ricerca relazionale sulla L.R. 23/99 "Politiche regionali per la famiglia" della Regione Lombardia* (LED, Milano 2003); *Buone pratiche e capitale sociale. Servizi alla persona pubblici e di privato sociale a confronto* (LED, Milano 2008); *Un'osservazione che progetta. Strumenti per l'analisi e la progettazione relazionale di interventi nel sociale* (LED, Milano 2008).

ANNALISA DE PASQUALE è sociologa, dipendente presso il Comune di Zola Predosa in provincia di Bologna, all'interno del servizio "Tutela e promozione delle famiglie, dei minori e dei processi comunitari". Ha svolto attività di ricerca per il Centro studi e documentazione sulle famiglie del Comune di Bologna e per l'Osservatorio nazionale sulla famiglia a partire dall'anno 2001. Ha pubblicato: *Genitori a Bologna. Realtà, sfide e programmi* (Centro studi e documentazione sulle famiglie del Comune di Bologna, Bologna 2002); *Il sostegno alla genitorialità*, in P. Di Nicola (a cura di), *Prendersi cura della famiglia. Manuale per operatori sociali* (Carocci, Roma 2002); *I servizi innovativi per la prima infanzia*, in P. Donati (a cura di), *La politica familiare a Bologna* (Comune di Bologna, Bologna 2004); *L'utilizzo dei congedi parentali prima e dopo l'entrata in vigore della legge 53/2000*, in Osservatorio nazionale sulla famiglia (a cura di), *Famiglia e politiche di welfare in Italia: interventi e pratiche* (con E. Lelleri, il Mulino, Bologna 2005).

ELENA MACCHIONI è dottore di ricerca in Sociologia presso il dipartimento di Sociologia dell'Università di Bologna. I suoi interessi di ricerca riguardano le politiche di conciliazione famiglia-lavoro, in particolare i programmi di welfare aziendale. Tra le sue pubblicazioni: *Sostegni alla maternità e alla paternità nella legge 53/2000: quali possibili sviluppi nell'ottica di livelli più avanzati di conciliazione*, in P. Donati, R. Prandini (a cura di), *Osservatorio Nazionale sulla Famiglia. La cura della famiglia e il mondo del lavoro* (FrancoAngeli, Milano 2008); *La nascita del concetto di Corporate Social Responsibility, lo scenario europeo e l'emergere della famiglia come nuovo stakeholder dell'azienda*, in P. Donati, R. Prandini (a cura di), *La conciliazione famiglia-lavoro nelle piccole e medie imprese* (FrancoAngeli, Milano 2009).

LUCA MARTIGNANI è dottore di ricerca in Sociologia presso l'Università di Bologna, collaboratore del Centro studi di politica sociale e sociologia sanitaria (CEPOSS) e membro della redazione della rivista "Sociologia e Politiche sociali". Si occupa delle innovazioni culturali e istituzionali del welfare, con particolare riferimento agli strumenti e alle logiche di accesso al benessere. Tra le sue ultime pubblicazioni: *Cultura riflessiva e politiche sociali* (a cura di, con R. Prandini, FrancoAngeli, Milano 2007); *Denaro e nuovo welfare* (Aracne, Roma 2009); *Società, riflessività e welfare* (Bononia University Press, Bologna 2010).

SARA MAZZUCCHELLI è ricercatore in Sociologia dei processi culturali e comunicativi e docente di Sociologia generale presso la facoltà di Psicologia dell'Università Cattolica di Milano. Lì collabora con il dipartimento di Sociologia e con il Centro di Ateneo studi e ricerche sulla famiglia. È membro dell'International Sociological Association, dell'European Sociological Association, dell'European Society on Family Relations, dell'Associazione italiana di sociologia e del Comitato scientifico-organizzativo del Premio FamigliaLavoro. Tra le sue ultime pubblicazioni: *Reconciling Family-work. The Role of Corporate Citizenship. Move from Corporate Responsibility to Corporate Citizenship to Effectively Answer the Needs of Work-family Reconciliation* (Lambert Academic Publishing, Saarbrücken 2011).

RICCARDO PRANDINI è professore di Sociologia della cultura e dei processi comunicativi presso la facoltà di Scienze politiche dell'Università di Bologna, dove insegna Sociologia della famiglia e del terzo settore. Tra le sue ultime pubblicazioni: *Le costituzioni societarie* (a cura di, con G. Teubner, FrancoAngeli, Milano 2011); *Il potere dell'amore nell'epoca della globalizzazione* (a cura di, con G. Cavazza, il Melangolo, Genova 2011).

GIOVANNA ROSSI insegna Sociologia della famiglia e delle politiche sociali presso l'Università Cattolica di Milano. Segretario del Centro di Ateneo studi e ricerche sulla famiglia della me-

desima università, è autrice di numerose pubblicazioni sulla famiglia, sulle politiche sociali, sui servizi alla persona, sull'associazionismo familiare e sulle organizzazioni di volontariato. Cura, con E. Scabini, la collana "Studi Interdisciplinari sulla Famiglia" (Vita e Pensiero). È coordinatore del Research Network 13 on "Sociology of Families and Intimate Lives" dell'ESA (European Sociological Association) e membro del Comitato tecnico-scientifico dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia. Tra le sue pubblicazioni più recenti: *La ricchezza delle famiglie* (a cura di, con E. Scabini, Vita e Pensiero, Milano 2010); *Riflettere e agire relazionalmente. Terzo settore, partnership e buone pratiche nell'Italia che cambia* (a cura di, con L. Boccacin, Maggioli, Rimini 2011).

COLLANA DELL'OSSERVATORIO NAZIONALE SULLA FAMIGLIA

L'*Osservatorio nazionale sulla famiglia* presenta il suo *Rapporto Biennale* sulla condizione familiare in Italia. Il primo volume delinea lo scenario generale dei mutamenti in corso che richiedono una legislazione sociale più avanzata. Viene riportato il testo del *Piano nazionale per la famiglia* licenziato dall'Osservatorio il 23 giugno 2011. Il secondo volume presenta i risultati di ricerche originali su buone pratiche e nuove modalità di organizzare i servizi per le famiglie. La ricca documentazione si rivolge a legislatori, studiosi, *policy makers* e operatori. Il Rapporto auspica che si realizzi l'*Alleanza italiana per la famiglia* secondo le linee-guida della UE, coinvolgendo tutti gli attori chiamati a realizzare il *family mainstreaming*.

Euro 54,00

Prezzo dei due volumi indivisibili

ISBN 978-88-430-6306-2

9 788843 063062